Simona-Gabriela Mașca

Fundamente ale FINANȚELOR PUBLICE

Presa Universitară Clujeană

SIMONA-GABRIELA MAȘCA

FUNDAMENTE ALE FINANȚELOR PUBLICE

PRESA UNIVERSITARĂ CLUJEANĂ

2024

Referenți științifici:

Prof. Univ. Dr. Mihai Mutașcu
Dr. Mihai Nițoi, C.Ș. I

ISBN 978-606-37-1252-4

Tehnoredactare computerizată: Cristian-Marius Nuna

Universitatea Babeș-Bolyai
Presa Universitară Clujeană
Director: Codruța Săcelean
Str. B.P. Hasdeu nr. 51
400371 Cluj-Napoca, România
Tel./fax: (+40)-264-597.401
E-mail: editura@editura.ubbcluj.ro
http://www.editura.ubbcluj.ro/

CUPRINS

Cuvânt înainte

Într-o perioadă complicată pentru întreaga lume, generată de criza sanitară COVID-19 și urmată de o criză economică, Angel Gurria, Secretar General al OCDE, afirma: „***Well-designed state interventions today will shape better lives tomorrow”.*** Din dorința de a clarifica cititorilor mai mult sau mai puțin avizați, ce înseamnă intervenția statală bine gândită și implementată, și cum modelează aceasta bunăstarea individuală și de grup, ofer această carte cu speranța că va fi la nivelul așteptărilor lor.

După mai mult de două decenii de activitate didactică și de cercetare în sfera Finanțelor Publice și mai larg, al Economiei Publice, am hotărât să aștern pe hârtie cele mai însemnate idei care formează azi concepția și abordarea mea personală a unui domeniu care incită mereu la dezbateri. Discuțiile despre impozite, despre modul de cheltuire a banului public sau situația deficitului bugetar, toate conduc, în sfera politicilor publice, la adoptarea unor măsuri fiscal-bugetare cu impact asupra vieții economico-sociale. De aceea, consider că a avea un pachet minim de cunoştinţe în acest domeniu, este esențial pentru orice cetățean. Există încă, în România, un nivel insuficient de cunoştinţe în sfera fiscal-bugetară, iar prin această carte doresc să contribui la compensarea acestui neajuns.

Pentru ceea ce aduc azi în fața dumneavoastră, mentor mi-a fost, pentru mulți ani la rând, reputatul Profesor Universitar Tulai Constantin căruia îi aduc și pe această cale un respectuos omagiu. Multe idei le datorez și studenților mei dornici de cunoaștere care uneori m-au surprins cu abordările și perspectivele proprii, orientând dialogul nostru spre un conținut de o mare profunzime, unde modelele tradiționale își păstrează locul bine-meritat, dar adaptarea la nevoile contemporane se dovedește și ea absolut necesară. Această carte, care se dorește o introducere în domeniul Finanțelor Publice, s-a clădit pe numeroase referințe de specialitate provenite atât din literatura anglo-saxonă, cât și din cea francofonă, fără să lase deoparte lucrările de referință aparținând autorilor români.

Cartea este gândită în trei mari părți, dedicate pe rând, clarificării rolului statului și a intervenției sale în sfera finanțelor publice, apoi delimitării conținutului și structurii cheltuielilor publice cu accent pe problema eficienței în gestionarea banilor publici, și încheind cu un amplu capitol dedicat impozitării unde lămurirea unor noțiuni tehnice fundamentale, dar și a principiilor impunerii sau a abordărilor diferite legate de presiunea și evaziunea fiscală își găsesc locul bine-meritat. Cadrul teoretic este de fiecare dată completat cu exemple practice, bazate pe date reale organizate în tabele

și figuri. Câteva casete sunt dedicate clarificărilor de detaliu ale unor probleme specifice. Cartea reprezintă mai mult decât un text organizat în paragrafe care să facă obiectul unei citiri pasive, ea caută să antreneze cititorul dornic de cunoaștere la dezbateri, la descoperiri prin studiu individual, la analize proprii bazate pe date statistice, sau autoevaluare. În acest scop, textul este presărat cu întrebări de genul: Știai că...?, Vrei să afli mai mult?, Ce părere ai?.

Scrierea acestei cărți interactive a fost asemeni unei călătorii, cu mai multe popasuri încununate de bine-venite momente de reflecție, care au contribuit și ele la ceea ce se află azi în fața dumneavoastră.

Cluj-Napoca, Martie 2024 *Autoarea*

PARTEA I.

CONȚINUTUL FINANȚELOR PUBLICE ȘI ROLUL STATULUI

1.1. Conținutul finanțelor – delimitări conceptuale

Atât în vorbirea curentă, cât și în literatura economică de specialitate, regăsim frecvent termenul „finanțe”, în contexte și cu conotații diferite. Cuvântul „finanțe” este folosit în modul cel mai simplu pentru a desemna banii, venituri sau resurse în bani, dar și într-un mod mai academic pentru a numi finanțele statului, finanțele private, creanțe și obligații de plată în bani, creditul, operațiuni bancare și bursiere. Dacă în prezent cuvântul „finanțe” poate căpăta multiple înțelesuri, la origini, în secolele XIII-XIV, acest termen[1] făcea referire în mod expres la finanțele statului, patrimoniul statului, la plățile către stat reprezentând impozite sau chiar la cei îndreptățiți să încaseze impozite. Lărgindu-și treptat sfera, termenul „finanțe” a ajuns să desemneze ansamblul operațiunilor bănești din economie, făcând necesară astăzi o delimitare clară a ceea ce însemnă „finanțe publice” în ansamblul „finanțelor”.

Finanțele statului sunt înțelese frecvent ca desemnând acele operațiuni bănești ce dau expresie raporturilor sociale de natură economică, care intervin între participanții la procesul mobilizării și repartizării, în formă bănească, a resurselor necesare statului pentru îndeplinirea funcțiilor și sarcinilor sale. Atunci când se face referire la finanțele statului, la fel de uzuale sunt și înțelesuri precum fonduri bănești aflate la dispoziția statului pentru a acoperi cheltuielile acestuia, sau banii utilizați pentru funcționarea instituțiilor publice, sau mijloace de intervenție a statului în economie, sau într-o manieră și mai generală, ansamblul problemelor cu care se confruntă autoritatea publică în acțiunile pe care le inițiază în procesul perceperii și alocării resurselor financiare. Autoritățile publice sunt administrațiile publice, respectiv administrația centrală, organismele de protecție socială și colectivitățile locale din teritoriu.

Deși utilizați adeseori pentru a desemna același lucru, termenii „*Finanțe publice*” și „*Finanțele statului*”, în esența lor, diferă prin aria de cuprindere. Finanțele publice sunt mai cuprinzătoare, incluzând alături de operațiunile bănești care se derulează

---

[1] Cu derivatele sale: finatio, financias, financia pecuniaria, finis, hommes de finances, financiers, finances.

prin bugetul administrației centrale de stat (considerate Finantele statului) și acele operațiuni realizate la nivelul finanțelor colectivităților locale, finanțelor instituțiilor și întreprinderilor publice, finanțelor persoanelor private subvenționate de către stat, finanțelor organismelor sociale și finanțelor organismelor internaționale.

În literatura franceză, finanțele publice sunt definite simplu, ca fiind știința banilor publici[2] (Communier, 1997), cărora le atribuie două înțelesuri. În *sens politic*, banii publici sunt acei bani aflați la dispoziția statului, a organismelor publice și semi-publice, sau chiar private în situația în care ele exercită prerogative ale puterii publice. *Sensul juridic* atribuit banilor publici a cunoscut mai multe înțelesuri în decursul timpului, pentru a ajunge azi la un consens după care termenul desemnează fondurile, adică orice mijloc de plată, dar și titluri de valoare lichide, aparținând unui organism public.

Finanțele publice se delimitează clar de *finanțele private*, din cel puțin șase puncte de vedere[3].

(1) Finanțele publice sunt finanțele persoanelor publice, în vreme ce finanțele private aparțin persoanelor fizice sau juridice;
(2) Dacă finanțele publice asigură finanțarea acțiunilor publice/ a bunurilor publice, finanțele private susțin afacerile private/bunurile private;
(3) Dacă finanțele publice se preocupă de satisfacerea interesului societății în ansamblu, finanțele private sunt ghidate de interese particulare care adeseori se rezumă la maximizarea satisfacției individuale sau a profitului;
(4) Dacă bugetul statului se încheie sistematic cu deficit (cheltuielile depășesc frecvent veniturile obișnuite), bugetul întreprinzătorilor privați trebuie să evite perpetuarea unei astfel de situații pentru a supraviețui;
(5) Cei responsabili cu funcționarea instituțiilor publice sunt persoane alese sau numite de către o persoană aleasă într-un cadru democratic, ca rezultat al unui proces electoral, în vreme ce administratorii unei entități private sunt desemnați de către acționarii acelei societăți;
(6) Statul, având calitatea de autoritate publică, poate face apel la coerciție (constrângere) în procesul colectării resurselor financiare, în vreme ce în cadrul finanțelor private nu poate fi folosit acest instrument (litigiile sunt rezolvate în fața justiției). Sociologul și economistul Max Weber califica Statul ca fiind organismul care dispune, în cadrul unui teritoriu delimitat, de monopolul constrângerii legitime. Apelul la constrângere se derulează în conformitate cu reguli clar delimitate prin lege, și nu de o manieră dezordonată și imprevizibilă, la discreția autorității publice. Alături de rigorile legale, prelevările rezultat al

[2] „deniers publics”
[3] A se vedea și Tulai C. (2003), Communier (1997), Stiglitz (2000)

coerciției trebuie să întrunească și criterii de eficiență, de echitate, fără a fi excesive.

Considerăm acest ultim criteriu de delimitare între guvern și instituții private, ca fiind cel mai însemnat. Guvernul are dreptul să constrângă contribuabilii să achite impozitele datorate, iar neplata impozitelor este penalizată prin confiscarea proprietăților sau chiar privarea de libertate. În contrast, instituțiile private și indivizii nu dispun de acest drept. Fiecare dintre aceștia are libertatea de a se angaja sau nu într-o tranzacție, fără să poată fi constrâns. Spre exemplu, un agent care ar avea nevoie de terenul altuia pentru a construi un spațiu comercial, nu poate obliga proprietarul să i-l vândă, cel mult îl poate determina să o facă propunându-i o afacere cu avantaje de ambele părți.

Odată cu lărgirea atribuțiilor statului, ceea ce s-a produs după al doilea război mondial, distincția între finanțe publice și finanțe private nu mai e la fel de tranșantă. Existența societăților private în care Statul deține capitalul majoritar, sau a organismelor sociale, sau încă a organismelor de drept privat furnizoare a unui serviciu public și finanțate prin prelevări obligatorii, sunt dovada faptului că cele două noțiuni interferează în anumite condiții.

1.2. De ce și cum intervine Statul?

Raționamentul care justifică intervenția Statului ca și administrator al sectorului public este unul relativ simplu, care se bazează pe imposibilitatea pieței de a furniza acele bunuri destinate satisfacerii nevoilor colective într-o manieră în care interesul fiecărui actor al vieții economico-sociale să fie protejat.

Piața, prin mecanismele proprii, furnizează bunuri private la prețuri și în cantități determinate prin confruntarea cererii cu oferta, respectiv prin compromisul între interesele particulare ale ofertantului și ale cumpărătorului. Primul are interesul de a vinde cât mai mult la prețuri cât mai mari pentru a-și maximiza profitul, în vreme ce purtătorul cererii are interesul de a cumpăra cât mai ieftin. Pe de altă parte, în derularea afacerilor pe piață, întotdeauna va fi un agent care va câștiga și altul care va pierde, sau vor exista situații în care activitatea unui actor va aduce atingere activității desfășurate de un alt agent sau chiar bunăstării indivizilor, fără ca acesta să fie un scop în sine[4]. Niciodată prin însumarea intereselor particulare egoiste nu se

[4] Spre exemplu, deciziile economice individuale, ghidate doar de propriul interes, au condus, în decursul timpului, la numeroase tragedii de mediu. Un exemplu amintit frecvent, este cel al intoxicării cu mercur prin consumul pestelui procurat din ape contaminate datorită deșeurilor industriale deversate în Minimata Bay în Japonia în 1956. La fel de cunoscută este și experiența

va atinge dezideratul satisfacerii intereselor tuturor participanților pe piață. Vor exista întotdeauna categorii de persoane defavorizate, al căror interes nu va fi satisfăcut. Așa cum afirmă Leach (2004), nu este nimic științific sau sacru în legătură cu sistemul și mecanismele pieței; acest aranjament instituțional care este piața, s-a menținut și a evoluat în decursul timpului pentru că a contribuit la bunăstarea economică. **Piața nu este perfectă, iar reglementarea ei poate crește bunăstarea societății. Această stare de fapt justifică prezența Statului pe piață, în calitate de protector al interesului general.**

După Maurice Laure (Laure, 1993), **interesul general** înglobează, într-o economie caracterizată prin liberă inițiativă, totalitatea problemelor care nu pot fi rezolvate de către firme sau indivizi. Aceștia sunt actori liberi să-și apere interesele egoiste, să beneficieze de roadele eforturilor proprii, dar ei devin complet neputincioși să apere acele interese pentru care ei se află în indiviziune cu semenii lor. Aici intervine Statul, al cărui rol este acela de a impune un set de reguli, concepute așa încât, fiecare actor din economie respectându-le, ele vor servi îndeplinirii obiectivului avut în vedere de către Stat, pe care nu l-ar fi putut atinge prin propria inițiativă manifestată în mod izolat.

Dar ***ce este de interes general?*** Același Maurice Laure (Laure, 1993) consideră ca fiind de interes general, orice îmbunătățire a prosperității globale care, la nivelul activității economice, ar impune conceperea unui raționament unic după care să se deruleze afacerile. De interes general este și bunăstarea generațiilor actuale, dar și a celor viitoare. Tot de interes general sunt și relațiile cu celelalte State, evoluția raporturilor de putere economică între națiuni, perspectiva evoluției resurselor naturale la nivel global, sau interesele minorităților.

În această misiune, Statul sau autoritatea publică are nevoie de o *viziune globală* asupra problemelor societății și națiunii în ansamblu, dar și de rigurozitate în identificarea soluțiilor și a repercusiunilor posibile ale acestora pentru a evita situații în care însăși intervenția Statului produce inegalități sau servește altor scopuri decât cele stabilite.

Deciziile guvernamentale privind resursele angajate în producerea bunurilor publice comparativ cu resursele destinate bunurilor private, deciziile privind modalitatea de producere a bunurilor publice – în sistem public sau privat, utilizând proporții diferite între factorii de producție, sau tehnologii eficiente-, respectiv grupurile țintă pentru care sunt produse aceste bunuri, toate sunt **decizii colective** pe care societatea le ia. Procesul deciziilor colective („social choices") este unul destul de complicat, căci se lovește adeseori de discordanța între părerile indivizilor privind ceea ce este dezirabil, important, prioritar.

---

comunității din statul New York, întemeiată în 1954 pe un teren abundând în deșeuri toxice, ceea ce a generat numeroase boli la naștere sau pierderea sarcinii (Leach, 2004).

ȘTIAI CĂ...???
Mai multe despre Social choices găsești aici:
https://plato.stanford.edu/entries/social-choice/

Interesul general naște **nevoi colective** care sunt satisfăcute prin intermediul bunurilor sau utilităților publice furnizate de către instituțiile publice. Simpla furnizare a acestor bunuri nu satisface însă întreaga arie de interese colective. Sunt necesare pârghii și mijloace specifice pentru a atinge scopuri precise care sunt subordonate și ele interesului general.

Literatura economică recunoaște ca principale **atribute ale Statului**:
- **asigurarea echității** sau justiției sociale în distribuirea veniturilor și averilor din societate, și
- prevenirea anumitor dezechilibre pe care piața nu le poate corecta, respectiv **asigurarea unei piețe eficiente**.

O abordare, o numim noi „instituțională", asupra rolului Statului, este cea aparținând lui **Richard Abel Musgrave**, unul dintre cei mai mari economiști din domeniul finanțelor publice ai secolului XX. Acesta identifică trei mari **funcții ale Statului**:
- **Funcția de stabilizare** care responsabilizează Statul pentru a menține economia cu ocupare deplină a forței de muncă, în condițiile stabilității prețurilor;
- **Funcția de alocare** prin care Statul intervine în modul în care economia alocă resursele între sectorul public și cel privat (oferind bunuri publice și percepând impozite și taxe, încurajând anumite activități și descurajând alte activități);
- **Funcția de (re)distribuire** care privește modul în care bunurile produse în societate sunt distribuite între membri săi, Statul dispunând de mijloace specifice (impozite diferențiate, transferuri țintite de resurse publice) prin care poate influența/corecta distribuția veniturilor și averilor în societate.

Importanța fiecărei funcții a statului poate fi ilustrată ca în Tabelul 1.

Tabelul 1. ***Funcțiile statului***

%PIB	Cheltuieli publice	România		Franța		UE28
		2000	2019	2000	2019	2019
Funcțiile de bază	servicii generale	7,9	4,2	7,7	5,5	5,5
	apărare	2,2	1,7	1,9	1,7	1,3
	ordine publică	2,2	2,2	1,4	1,6	1,7
	total	***12,3***	***8,1***	***11***	***8,8***	***8,5***

%PIB	**Cheltuieli publice**	**România**		**Franța**		**UE28**
		2000	**2019**	**2000**	**2019**	**2019**
Funcția de alocare	afaceri economice	5,8	4,7	4,6	6	4,3
	sănătate	4,2	5	6,9	8	7,1
	educație	3,2	3,6	5,6	5,3	4,7
	total	***13,2***	***13,3***	***17,1***	***19,3***	***16,1***
Funcția de redistribuire	**protecție socială**	***10,3***	***11,9***	***20,3***	***23,9***	***18,6***
Alte funcții	protecția mediului	0,2	0,7	0,7	1	0,8
	locuințe	1,7	1,1	1	1,1	0,6
	cultură	0,7	1	0,9	1,4	1,1
	total	**2,6**	**2,8**	**2,6**	**3,5**	**2,5**

Sursa: prelucrări după datele furnizate prin baza de date Eurostat. Indicatorii reflectă ponderea cheltuielilor publice cu destinație specifică în PIB.

Analizând totalurile realizate pe fiecare funcție în parte, identificăm o trăsătură particulară în cazul României în raport cu Franța și media UE: cea mai importantă funcție asumată de Statul român este cea de alocare, în vreme ce, în medie, statele membre UE (inclusiv Franța) dau prioritate funcției de redistribuire. Este de așteptat să găsim un astfel de rezultat într-o țară emergentă, acolo unde piața necesită încă o susținere importantă din partea statului, la fel ca și sistemul de sănătate și educație. În dinamică însă, rezultatele ne arată că, în ultimele două decenii, preocupările Statului român pentru alocare nu variază foarte mult, în vreme ce redistribuirea prin mijlocirea resurselor publice face un salt important de la 10,3% PIB la 11,9%PIB. Cel mai probabil, acest trend va continua, apropiind treptat România de statele europene dezvoltate.

VREI SĂ AFLI MAI MULT?
Completează tabelul cu ultimele date disponibile pentru a identifica noi trenduri conectate cu manifestările crizei COVID-19.

Rolul Statului este discutat în literatura anglo-saxonă din două perspective: abordarea **normativă** centrată pe ceea ce Statul ar trebui să facă, și abordarea **pozitivă** orientată pe descrierea și explicarea a ceea ce Statul face efectiv, precum și a consecințelor acțiunilor sale (Stiglitz, 2000; Leach, 2004).

În cadrul **abordării normative**, sunt formulate două teoreme fundamentale care fac apel la ceea ce se numește optimul lui Pareto[5].

---

[5] denumit după marele economist și sociolog italian Vilfredo Pareto (1848-1923)

Prima teoremă: în absența eșecului pieței, Statul trebuie să se preocupe doar de distribuția resurselor, a veniturilor în societate, căci piața prin întreprinderile private este cea care va asigura utilizarea eficientă a resurselor. În acest caz, nu există o altă soluție mai bună decât cea oferită de piețele competitive; orice soluție alternativă care aduce un plus de bunăstare unui agent, va aduce cu siguranță atingere bunăstării altui agent.

A doua teoremă: dacă eșecul pieței este prezent (competiție imperfectă, bunuri publice, piețe incomplete, informație incompletă, externalități, șomaj) există posibilitatea ca piața să nu fie eficientă în sensul lui Pareto, caz în care se impune intervenția Statului. Intervenția Statului este agreată doar în cazul în care ea poate aduce o îmbunătățire în sensul lui Pareto, respectiv crește bunăstarea unui agent fără să aducă atingere bunăstării altuia.

Faptul că Statul nu deține nici un avantaj în raport cu piața atunci când e vorba de costul informației sau costurile de tranzacționare, nu restrânge posibilitățile ca Statul să genereze o îmbunătățire în sensul lui Pareto. Însă chiar dacă Statul, prin politicile sale, poate aduce îmbunătățire în sensul lui Pareto, acest lucru nu crează în mod necesar prezumția că intervenția Statului este dezirabilă. Consecințele acțiunilor Statului trebuie avute și ele în vedere, respectiv capacitatea reală de a remedia eșecurile pieței prin propriile intervenții. Acest aspect ne conduce la ideea conform căreia, chiar și Statul poate eșua în acțiunile sale dat fiind faptul că programele publice sunt instituite într-o democrație condusă de interese politice complicate, și nu de guverne „ideale".

Prin urmare, *o soluție satisface criteriul optimului lui Pareto dacă orice altă soluție va ameliora bunăstarea unui agent doar cu prețul reducerii bunăstării altui agent.* Totuși, dacă o soluție se dovedește a fi optimă din acest punct de vedere, nu înseamnă că soluțiile alternative nu trebuie luate în considerare. Există mai multe soluții optime după criteriul lui Pareto, ceea ce le diferențiază este doar modul de distribuire a bunăstării economice între agenți. În acest caz, preferința pentru o soluție sau alta este generată de criteriul echității.

Piețele competitive generează o soluție care este în concordanță cu optimul lui Pareto, fără ca această soluție să fie în mod necesar una echitabilă. Acest lucru nu implică abandonul pieței pentru o soluție mai echitabilă. Este rolul Statului să intervină pentru a orienta piața spre un alt punct de optim, redistribuind puterea de cumpărare, dar permițând în continuare agenților să acționeze pe piețe competitive. Așadar, redistribuirea este mijlocul care permite orientarea economiei spre acel optim al lui Pareto care este dezirabil. În acest fel, într-o economie competitivă, nu se creează un conflict între dezideratul pieței eficiente (conformă cu optimul lui Pareto) și cel al echității.

Intervenția Statului nu vine să substituie mecanismele pieței libere, ci să le corecteze așa încât atât criteriul eficienței, dar și cel al echității să fie îndeplinite. La fel de adevărat este și faptul că uneori cele două deziderate (echitatea și eficiența) nu pot fi atinse simultan.

Pe scurt, în anumite condiții, piața competitivă conduce la o alocare eficientă a resurselor, conformă cu criteriul lui Pareto. Dacă aceste condiții nu sunt prezente, se justifică intervenția Statului pe piață. Chiar și în condițiile în care piața este eficientă în sensul lui Pareto, există cel puțin două rațiuni pentru intervenția Statului, și anume corectarea distribuției veniturilor în societate și restricționarea consumului anumitor bunuri (spre exemplu, a celor dăunătoare sănătății).

Piețele competitive pot genera o distribuție a veniturilor în societate extrem de inegală, lăsând la dispoziția unor indivizi resurse insuficiente traiului zilnic. E rolul Statului să intervină pentru a redistribui veniturile în societate. În fapt, evaluarea unui program finanțat de către Stat impune punerea în balanță a consecințelor sale în termeni de eficiență, cu cele rezultate la nivelul distribuției veniturilor. Totul se rezumă, până la urmă, la un arbitraj între eficiență și echitate. Unii sunt de părere că inegalitatea de venit este problema centrală a societății și ea trebuie corectată, indiferent care sunt consecințele în planul eficienței. Alții pun eficiența în prim plan, considerând că maximizând bunăstarea de ansamblu, va crește bunăstarea fiecăruia, inclusiv a celor cu venituri mici[6].

Mai mult, o piață eficientă nu garantează neaparat o conduită a indivizilor orientată spre protejarea propriului interes; deciziile proprii ar putea să nu servească cel mai bine interesului propriu (spre exemplu, unii indivizi continuă să fumeze deși știu că le dăunează sănătății). În acest caz, este sarcina Statului să îmbrace haina „paternalismului" și să orienteze deciziile indivizilor pentru a servi propriilor interese; astfel, prin constrângere, Statul obligă la utilizarea centurilor de siguranță în mașină, sau parcurgerea educației elementare, aceste bunuri numindu-se „merit goods".

Unii economiști consideră că atenția ar trebui să fie centrată pe **analiza pozitivă**, respectiv pe descrierea consecințelor programelor guvernamentale și a naturii proceselor politice, mai mult decât pe ceea ce guvernele ar trebui să facă, lucru evidențiat prin analiza normativă. Popularitatea abordării bazate pe „eșecul pieței" a determinat implementarea multor programe pe acest considerent. Totuși, există adesea o diferență semnificativă între obiectivul stabilit al programului (remedierea eșecului pieței) și modul în care este conceput și implementat programul. De aceea, analiza pozitivă își

[6] Stiglitz (2000) oferă cadrul teoretic care permite evaluarea sistematică a arbitrajului eficiență-echitate (social choices). Sunt avute în vedere diverse măsuri pentru aprecierea ineficienței asociată unui proiect/program public (excesul de povară fiscală, spre exemplu) și cele pentru cuantificarea efectelor distributive (indicele sărăciei, gapul sărăciei, coeficientul Gini).

are și ea rolul său. Cu toate acestea, discuțiile în legătură cu rolul pe care ar trebui să îl joace guvernul, rămân o parte importantă a procesului politic în democrațiile moderne.

După Stiglitz (2000), atunci când economiștii sunt angajați în descrierea economiei sau construiesc modele pentru a previziona cum va evolua economia sau care vor fi efectele diferitelor politici, aceştia realizează o analiză pozitivă. Atunci însă când evaluează politici alternative prin prisma beneficiilor și a costurilor, economiștii se angajează în realizarea analizei normative. În fapt, analiza normativă face apel la cea pozitivă; nu pot fi emise judecăți despre dezirabilitatea unei politici dacă nu există o imagine clară asupra consecințelor sale.

CE PĂRERE AI?
Markets often fail, but governments often do not succeed in correcting the failures of the market (Stiglitz, 2000).

Statul, asemeni pieței, uneori este sortit eșecului în atingerea obiectivelor statuate. Există **patru rațiuni** majore care pot explica eșecul sistematic al guvernelor în atingerea obiectivelor ce țin de alocarea resurselor și redistribuirea lor conform criteriului echității.

1. Primul ține de informația limitată la care are acces, fapt care face dificilă eliminarea tuturor situațiilor de „free ride”[7] sau anticiparea creșterilor reale la nivelul cheltuielilor publice odată cu introducerea a noi programe de cheltuieli.
2. Al doilea impediment în realizarea obiectivelor Statului are legătură cu controlul limitat asupra modului în care piața privată răspunde la acțiunile sale (dacă, spre exemplu, Statul controlează prețul serviciilor medicale publice, nu poate anticipa care va fi rata de utilizare a acelui serviciu).
3. Controlul limitat asupra birocrației constituie un motiv în plus pentru care hotărârile și intenția legislativului nu sunt puse în practică de executiv cu cea mai mare acuratețe (eșecul în a pune în practică intenția legislativului survine din ambiguitățile cu care sunt formulate obiectivele sau din faptul că executivul nu este stimulat în mod corespunzător să transpună fidel în practică dorința legiuitorului).
4. La toate acestea se adaugă limitările impuse de procesele politice, de faptul că guvernarea este condusă de interesele politice ale unor grupuri restrânse.

ȘTIAI CĂ...?
Populația și agenții economici se pot afla uneori în situații de FREE RIDE. Poți identifica câteva astfel de situații?

---

[7] Situația de *free ride (pasager clandestin)* se produce atunci când cei care beneficiază de serviciile publice, nu plătesc pentru ele.

1.3. Legitimitatea și amploarea intervenției statale

Preocupați de problema originii și evoluției statului, oamenii de știință au formulat de-a lungul timpului o serie de definiții pentru conceptul de „stat”, definiții care fie se bazează exclusiv pe noțiunea de “comunitate umană”, fie pe cea de “autoritate” care își exercită puterea asupra comunității, fie le îmbină subliniind relația dintre ele. În acest cadru, statul sau autoritatea publică se preocupă de bunăstarea comunității făcând apel la bugetul public sau, într-o viziune mai largă, la finanțele publice. Acestea din urmă oferă statului mijloacele financiare necesare protecției (fizice, legale, în afaceri) comunității. Dintre autorii preocupați să stabilească legătura între *comunitatea umană, autoritatea statală și finanțele publice*, sau cei interesați în definirea rolului statului, amintim doar câțiva: E. Durkheim, I. Kant, M. Weber, L. Popescu, M. Burlacu, C. Tulai[8].

Apariției primelor instituții de tip statal, la trecerea de la comunitatea de tip gentilic la societatea sclavagistă, i-au fost asociate noi procese economice și relații sociale de redistribuire a produsului social între membrii colectivităților statale. Aceste tipuri de relații s-au dezvoltat progresiv până în societatea modernă, pe măsură ce funcțiile statului, instituțiile în subordinea acestuia și implicit sarcinile asumate de acestea s-au multiplicat. Iar bugetul de stat a fost în așa fel clădit încât să răspundă principiului **non-afectării veniturilor publice** pentru a permite redistribuirile produsului social. Non-afectarea veniturilor publice permite utilizarea lor pentru finanțarea oricărei categorii de servicii publice. Prin urmare, bugetul public mijlocește ajustări în distribuția veniturilor între diferite persoane, sectoare, ramuri, teritorii.

De unde nevoia de **redistribuire**? Primele forme ale instituțiilor statale (armata, spre exemplu), prin activitățile desfășurate, au avut caracter non creator de valoare, însă consumator de resurse pentru a funcționa. De aici nevoia de preluare, în virtutea forței publice, a valorilor obținute de membrii colectivității în cadrul activităților creatoare de produs social și angajarea lor în finanțarea activităților consumatoare de resurse. Așadar, premisa redistribuirii produsului social dinspre sectorul material privat către sectorul nematerial al instituțiilor statale o constituie caracterul neproductiv al acestora din urmă. Redistribuirile de resurse au menirea de a finanța instituțiile statale care prin activitatea lor susțin bunul mers al vieții sociale și economice a colectivității. Aceasta este rațiunea la nivel teoretic, chiar dacă uneori, în practică, se pune sub semnul întrebării oportunitatea redistribuirii.

Redistribuirea resurselor prin intermediul bugetului statului a căpătat un plus de legitimitate atunci când statul a început să își asume noi sarcini, susținând, organizând, coordonând sau reglând activitățile din sectorul material, economic sau productiv.

8 Pentru detalii, a se vedea Burlacu M. (2004), Popescu L. (2002), Tulai C. (2003)

Evoluțiile sub aspectul sarcinilor asumate de către stat au condus la schimbări și în privința gradului intervenției statului în economie, dar și la nivelul taliei bugetelor publice. Odată ce existența statului a căpătat legitimitatea necesară și implicit cheltuielile asumate au fost acceptate, economiștii au început să se preocupe de identificarea unui nivel agreat al intervenției statale prin politica sa bugetară. Numeroase au fost tezele formulate în acest domeniu, fiind susținute de argumente teoretice, inspirate uneori chiar de evoluțiile economiei.

Cunoscute sunt în primul rând cele două **ideologii extreme**, una promovând **liberalismul pur** și non-intervenția statului, iar cealaltă bazată pe **interferența statului** capabilă să armonizeze interesele particulare cu interesul general. Deși cele două curente de gândire și-au avut rădăcinile în secole diferite, partizani pentru una sau alta dintre ideologii au existat în fiecare perioadă istorică, rămânând un subiect controversat până în zilele noastre. Aceste dezbateri, treptat, au lăsat loc găsirii unor compromisuri între cele două extreme, care după caz, au cunoscut influențe mai mult sau mai puțin intervenționiste (Mașca, 2008).

1.3.1. Non-intervenția Statului

Fazele inițiale ale societății capitaliste până la apariția crizelor economice și șomajului, au promovat un stat care își asuma exclusiv sarcinile tradiționale (apărare, ordine internă etc). Doctrina agreată era cea **liberală** însoțită de principiul autoreglării mecanismelor economice, fără intervenția statului în economie care ar fi putut conduce la ineficiență datorită unei proaste administrări.

Printre adepții liberalismului și non-intervenției trebuie amintit în primul rând *Adam Smith* (1723-1790) care a promovat arhicunoscutul principiu al „**laissez-faire**” ului. După opinia acestuia, atâta timp cât piețele funcționează liber și promovează competiția, acțiunile individuale, private, motivate de interese egoiste, contribuie împreună la bunăstarea societății. Un stat non-intervenționist este numit **Stat Jandarm**, cheltuielile bugetare sunt minime, asigurând exclusiv funcționarea normală a instituțiilor de stat (armată, ordine publică, justiție), iar **bugetul de stat este mereu echilibrat** (deficitul, dar și excedentul bugetar sunt condamnate). Totuși, Smith acceptă o minimă implicare a statului în stabilirea regulilor fundamentale care să permită acțiunea nestânjenită a firmelor. Adam Smith este cel care condamnă statul risipitor, apreciază ca fiind inutilă sau chiar periculoasă intervenția statului[9]. Pe de altă parte, el promovează spiritul de inițiativă și libertatea economică. Printre statele animate de flagelul liberalismului și care au rămas pentru multă vreme fidele acestei ideologii, numim în primul

[9] Smith A., 1904, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations,* Methuen&Co, Ltd, London

rând SUA. Scrierile lui A. Smith au influențat profund creșterea capitalismului american, SUA devenind o țară construită pe încrederea în individ și neîncrederea în autorități.

În spiritul liberalismului trebuie apreciate și opiniile lui T.R. Malthus (1766-1834), D. Ricardo (1772-1823) sau J-B. Say (1767-1832) care condamnă mai ales un buget dezechilibrat și caracterul neproductiv al împrumuturilor statului pentru finanțarea deficitului bugetar[10].

Liberalismul este dus la extrem de libertarieni care pun în discuție chiar existența statului, a justiției, armatei sau monedei naționale. Ei revendică înlocuirea lor cu instituții similare întreprinderilor private care prestează servicii pe baze contractuale.

Înțelegând nevoia reducerii intervenției etatiste în economie pentru România, I.N. Angelescu, ministrul finanțelor din 1919, acceptă totuși implicarea statului în asigurarea echilibrului economic. În același spirit, Mihail Manoilescu (1891-1950), economist și ministru de externe, considera că rolul statului trebuie limitat la a crea condițiile pentru manifestarea liberei inițiative. Similar, Victor Slăvescu (1891-1977), economist și ministru al finanțelor, recunoaște rolul statului în crearea cadrului legal al desfășurării activității economice.

Deși trăind într-o perioadă dominată de flagelul liberalismului, economiști precum J.S. Mill (1806-1873) sau D. White (1807-1878) s-au declarat adepții intervenționismului statal care ar permite ameliorarea vieții sociale și prevenirea crizelor. Aceștia nu făceau decât să anticipeze ceea ce avea să urmeze, respectiv **Marea Criză din 1929-1933** care a demontat raționamentele din jurul doctrinei liberalismului pur.

1.3.2. Doctrina intervenționistă

Intervenționismul s-a conturat ca și ideologie odată ce societatea capitalistă s-a confruntat cu fenomene necunoscute anterior, precum crizele economice de amploare. Deși, cel mai adesea, literatura de specialitate asociază debutul intervenționismului cu criza mondială a anilor `30, primele semne ale creșterii implicării statului se regăsesc încă din timpul primului război mondial (Burlacu M. 2004). Era vorba atunci de amplificarea sferei de manifestare a finanțelor publice determinată de cheltuielile crescute ocazionate de război. Așadar, rolul statului s-a extins prin creșterea implicării bugetului de stat în susținerea cheltuielilor cu armata. Iar acestui efect al războiului i s-au asociat ulterior, efectele de reconstrucție economică ce a urmat crizei economice, toate cu impact asupra dimensiunii bugetului de stat.

Cunoscută ca fiind **criza de „supraproducție”**, **Criza anilor `30** a arătat că a lăsa economia să se autoregleze prin mecanisme proprii, nu conduce întotdeauna la efecte dezirabile, ci dimpotrivă poate genera șomaj, instabilitate pe piața bursieră

[10] Popescu Gh, 2000, *Evoluția gândirii economice,* Ed. George Barițiu, Cluj-Napoca

și pe cea bancară. Contextul economic și social din acea perioadă, este sintetizat în Caseta 1.

Caseta 1. ***Contextul Marii Crize din 1929-1933***

*Criza de supraproducție (**Oferta** > **Cererea**) s-a produs datorită avântului ofertei și a unei cereri care nu a crescut pe măsura creșterii ofertei.*
***Cererea** s-a contractat pe cele două coordonate:*

(1) Cererea de bunuri de consum s-a redus ca urmare a tendințelor psihologice ce conduceau la creșterea economiilor în detrimentul consumului (se economiseau bani albi pentru zile negre);

(2) Cererea de bunuri de investiții s-a redus ca urmare a riscului crescut în economie care orienta investitorii spre a deveni rentieri, câștigând venituri sigure însă mai modeste din plasamente bancare.

*În virtutea principiului autoreglării pieței, **Oferta** a fost nevoită să se adapteze **Cererii** mai mici, așa încât producția în multe domenii s-a redus sau a fost sistată, iar economia s-a confruntat cu **falimente** și **șomaj.** Prin urmare, piața nu se poate autoregla fără apariția fenomenelor negative, impunându-se intervenția statului.*
*Ce poate face statul într-un astfel de context? Statul dispune de mijloacele necesare și poate acționa pentru **încurajarea cererii** așa încât aceasta să poată ține pasul cu creșterea ofertei, și în acest fel să fie ameliorată situația ocupării forței de muncă.*

Acesta a fost momentul în care au început să câștige teren tezele intervenționiste care pledează pentru rolul activ al statului în viața economică, în corectarea evoluțiilor ciclice, prevenirea crizelor sau limitarea efectelor lor negative. Principalul reprezentant al doctrinei intervenționiste este ***John Maynard Keynes*** (1883-1946), tezele sale găsindu-și un puternic ecou în politica adoptată de multe state după Marea Criză[11] (Mașca, 2008). Politica anticriză de inspirație keynesiană este clădită pe trei mari piloni: (i) susținerea cererii prin creșterea puterii de cumpărare a salariilor, (ii) intervenția statului prin investiții publice, (iii) reglementarea ratei dobânzii pe termen scurt și influențarea ratei dobânzii pe termen lung[12].

După opinia lui Keynes, **interesul public poate fi armonizat cu interesele private doar prin intervenția Statului**. E nevoie ca Statul, numit **Stat Providență**, să suplinească insuficiența cererii de bunuri de consum și bunuri de investiții prin investiții proprii sau încurajând cererea privată.

La noi, adepții doctrinei țărăniste au fost cei care au sprijinit rolul statului și intervenția lui în economie. Dacă Ion Răducanu recunoștea intervenția statului pentru protejarea anumitor clase sociale, Mihail Ghelmegeanu în 1936 accepta extinderea

[11] Spre exemplu, politica New Deal promovată de președintele Roosevelt în SUA.
[12] Hoanță N., 2000, *Economie și finanțe publice,* Ed. Polirom, Iași

puterii statale și asupra regimului vamal și fiscal, prețurilor, comunicațiilor, regimului monetar și politicii de credit.

Noua ideologie s-a manifestat prin **creșterea implicării statului în procesul de redistribuire a resurselor**, și prin activizarea unor instrumente economice ca și pârghii de influențare a comportamentelor în societate. În fapt, ideologia intervenționistă a cunoscut **interpretări diverse**, mergând de la interferența statului prin *pârghii* care influențează comportamente, la cea *totalitară* care impune comportamente. Mai mult, intervenția statului a fost transpusă uneori, în mod eronat, în reglementarea prețurilor, a ratelor de dobândă sau chiar a salariilor.

Cum intervenționismul se traduce prin cheltuieli suplimentare la bugetul statului (cheltuieli de consum, cheltuieli cu protecția socială, cheltuieli cu susținerea activităților economice), devine necesară acceptarea deficitului bugetar. Echilibrarea bugetului nu mai este o prioritate, mai importantă este asigurarea echilibrului economic cu celelalte componente ale sale (echilibrul material, echilibrul pe piața forței de muncă, echilibrul valoric)[13].

Intervenționismul statal a evoluat de la intervenționismul de tip **compensator** la cel de tip **corector** (Burlacu M. 2004). Dacă primul tip implica interferența statului pentru atenuarea ciclicității economice considerată responsabilă pentru dezechilibrele în economie, intervenționismul de tip corector s-a manifestat ulterior, după atenuarea crizelor, implicând preocupări crescute în domeniul protecției sociale. Cele două forme ale intervenționismului statal, prin reglementări economice, respectiv sociale, s-au regăsit și ulterior, luând forme diverse. În sfera economică, autoritățile publice s-au preocupat printre altele și de reglementarea prețurilor sau combaterea practicilor de concurență neloială, cu scopul protejării consumatorilor și micilor firme în contextul unor condiții de concurență imperfectă pe piață. În sfera socială, preocuparea statului s-a remarcat mai ales la nivelul garantării siguranței locului de muncă sau a unui mediu curat; încurajate au fost comportamentele firmelor cu impact pozitiv asupra societății, dar descurajate cele cu impact negativ, folosind mai ales pârghii fiscale. Așadar, interferențele statului pe cele două planuri, economic și social, nu s-au realizat în mod izolat, intervenția pe unul dintre paliere având repercusiuni la nivelul celuilalt. Chiar și în SUA unde predomina principiul laissez-faire, au existat în istorie solicitări pentru interferența statului prin reglementări pe ambele planuri. Totuși, opinia generală a guvernanților americani a fost aceea că reglementările în plan economic nu îmbunătățesc relațiile competiționale așa cum stipulau tezele intervenționiste. Diferende au existat însă între liberalii și conservatorii americani atunci când se punea problema intervenției în plan social, primii nevăzând nici un pericol în această interferență, în

---

[13] Văcărel I., 2002, *Finanțe publice,* Ed. Didactică și Pedagogică, București

vreme ce conservatorii o condamnau pentru efectul de ineficiență și necompetitivitate produs asupra afacerilor.

O formă extremă a intervenționismului statal a fost în istorie cea de tip *totalitar*. Statul socialist sau puternic intervenționist, regăsit mai ales în fostele țări socialiste din Europa, și-a asumat funcții economice și sociale extrem de cuprinzătoare, dirijând întreaga activitate în condițiile desființării proprietății private. În acest context, procesele și relațiile economice au devenit predominant relații financiare publice. Ideologia intervenționistă are aici caracter totalitar, resursele financiare aflându-se exclusiv la dispoziția statului și fiind alocate prin decizii cu caracter public. Este o ideologie neagreată în economiile democratice.

Rezumând cele spuse până acum și susținând ideea autorului Chandan (2009), intervenționismul s-a născut și s-a dezvoltat într-o ideologie ca răspuns la imperfecțiunile pieței, acestea servind ca și precondiție pentru interferența statului în mediul privat.

Sistemul keynesian a constituit un model dominant, de la sfârșitul celui de-al doilea război mondial și până în anii 1980, când economia s-a confruntat cu **inflația,** produsă ca efect al deficitului bugetar scăpat de sub control și finanțării acestuia.

1.3.3. Reconcilierea tezelor privind intervenționismul statal

Dat fiind faptul că aportul principalilor reprezentanți ai celor două mari curente, Adam Smith și Maynard Keynes, au aparținut unor secole diferite, s-a ridicat la un moment dat următoarea întrebare: care dintre principiul „laissez faire”-ului și cel al intervenției guvernamentale a predominat la sfârșitul secolului 18 și în secolul 19? Interogația aparține autorului Spengler J. (1949) care urmărind concluziile studiilor acelor vremuri, constată că rolul laissez faire-ului a fost mult subevaluat, iar cel al intervenționismului supraevaluat. Spengler își sprijină afirmațiile pe argumentul ușurinței identificării „urmelor” intervenționismului comparativ cu cele asociate laissez faire-ului. Astfel, măsurile de intervenție a statului în viața economică și socială sunt reflectate în legislație, rapoarte etc, în vreme ce laissez faire-ul se manifestă de la sine prin libertatea deciziilor, nefiind stipulat neaparat în acte.

O altă chestiune care a animat preocupările primelor decenii de intervenționism a fost stabilirea **posibilității coexistenței intervenției guvernamentale cu libera concurență**. Mordecai Ezekiel considera în 1946 că unele politici guvernamentale sunt contrare politicii antitrust, altele nu au nici un efect asupra acesteia, iar altele răspund deziderатului liberei concurențe. Autorul constata schimbarea priorităților guvernamentale de la ceea ce a fost înainte de criză – flexibilitatea prețurilor pentru autoreglarea pieței – la ceea ce căpăta întâietate la momentul crizei – reducerea șomajului. Chiar și în aceste noi condiții, se impunea continuarea promovării liberei

concurențe, monopolul putând genera profituri nemeritate și riscând să înrăutățească distribuția veniturilor, cu efect asupra gradului de ocupare a forței de muncă. Odată cu noul trend al intervenționismului, guvernele au devenit mai responsabile în conturarea politicii industriale, promovând comerțul internațional liber și cooperarea internațională în deciziile de politică economică. Totuși, autorul își exprima la acea vreme temerea ca problema declinului liberei competiții să fie rezolvată altfel decât prin măsuri antitrust, respectiv printr-o intervenție directă.

Nu a întârziat să apară nici replica la ceea ce Keynes numea Statul Providență/al Bunăstării. Condamnată pentru un control excesiv și pentru îngrădirea inițiativei private, această concepție asupra rolului statului este nuanțată de F. Hayek (1899-1992). Acesta promovează un stat care protejează piața, dar și libertatea individuală. O altă replică o dă J.M. Buchanan (1919-2013) care arată că statul nu este garantul interesului general, ci apără doar interesul particular al decidenților publici. Mai mult, reprezentanții economiei ofertei (A. Laffer, M. Feldstein) condamnă orice politică de reglare a cererii care conduce inevitabil la creșterea cheltuielilor publice și a prelevărilor obligatorii, cu efecte nefaste asupra incitațiilor de a munci, a economisi și investi.

Din confruntarea raționamentelor divergente privind non-intervenția sau intervenția statului în economie[14], și într-o anumită măsură reconcilierea lor, a rezultat ceea ce se cunoaște după anii `80 sub numele de **intervenționism rezonabil**. Intervenționismul, în accepțiune keynesiană, a fost condamnat mai ales pentru efectul inflaționist al deficitelor scăpate de sub control. Conform noii ideologii, cea a intervenționismului rezonabil, rolul hotărâtor revine pieței și legilor sale, în vreme ce statul veghează doar asupra climatului macroeconomic, obiectivelor de interes general. Este ipostaza statului creator al regulilor jocului și a statului arbitru, care coordonează și urmărește respectarea regulilor stabilite.

Intervenția moderată a Statului presupune:

- diminuarea implicării în activități direct productive;
- implicarea în asigurarea infrastructurii fizice și sociale;
- menținerea unui climat macroeconomic stabil;
- stabilirea obiectivelor de dezvoltare comune în sectorul privat;
- reglementarea mecanismelor promoționale și a regimurilor protecționiste;
- sprijinirea piețelor eficiente.

Limitarea intervenției statului permite **diminuarea cheltuielilor publice** și implicit, **menținerea deficitului bugetar în limite rezonabile**, fără a deveni periculos. Pragul stabilit de UE pentru un deficit bugetar rezonabil, a cărui finanțare să nu pună probleme economiilor naționale, este de 3% din PIB.

[14] pentru alte coordonate privind controversele asupra rolului economic al statului, vezi Avrămescu și Ungureanu (2009)

Deși ideea intervenției rezonabile a Statului s-a propagat și a fost acceptată pe scară largă, regăsim nostalgici ai keynesianismului chiar și în ultimele decenii. J.K. Galbraith, spre exemplu, vede în intervenția statului soluția pentru prevenirea crizelor de lungă durată. Iar pericolul ca decidenții publici să urmărească propriile interese în locul celor generale, poate fi înlăturat prin crearea unei competiții la nivel politic.

Într-adevăr, factorul politic, orientarea de stânga sau de dreapta a guvernelor aflate la putere, își pune amprenta asupra volumului și structurii bugetului de stat. Dacă orientările de stânga sunt însoțite de o intervenție însemnată a statului, ideologiile de dreapta militează mai degrabă pentru liberalism și non-intervenție statală.

Desigur, aceste orientări s-au regăsit succesiv și în istoria țărilor care au cunoscut tranziția de la economia centralizată la cea de piață, și în mod particular în România. După prăbușirea regimurilor comuniste la sfârșitul anilor 1980, economiștii au arătat că tranziția nu poate fi realizată altfel decât sub puternica autoritate a statului. Și aceasta pentru că statul poate suplini în aceste condiții o parte din funcțiile care în mod obișnuit revin instituțiilor pieței libere[15]. Însă odată cu consolidarea acestora, rolul statului trebuie și a fost reconsiderat, acesta devenind un arbitru și un supraveghetor al liberei manifestări a forțelor pieței.

Continuând în încercarea de soluționare a dilemei posibilității coexistenței pieței libere cu intervenționismul statal, Dani Rodrik demonstra în 1998 că intervenția guvernamentală nu este un substitut pentru manifestarea liberă a forțelor pieței. Dintr-o altă perspectivă, majoritatea formelor de intervenție guvernamentală, cu excepția acțiunilor de furnizare a bunurilor publice, sunt văzute ca fiind nefavorabile pieței. Rodrik (1998) arată existența unei corelații pozitive între expunerea unei țări la relațiile de comerț exterior și dimensiunea bugetului public. Cheltuielile guvernamentale ar reduce riscul extern la care sunt expuse economiile orientate spre comerțul exterior. Expunerea la risc este atenuată prin creșterea părții din producția internă consumată de guverne. La un nivel ridicat de integrare comercială, cresc riscurile asociate ciclurilor de afaceri internaționale, impunându-se programe compensatorii finanțate din bani publici pentru susținerea sectoarelor expuse acestor riscuri. În mod similar, alți autori arată că liberalizarea relațiilor internaționale în țări europene a fost însoțită de o strategie de compensare pe plan intern (programe de investiții publice, subvenții). Dată fiind această complementaritate, autorul sugerează că reducând în viitor dimensiunea bugetelor publice fără a avea în vedere riscurile economice asociate procesului globalizării, poate afecta perspectiva conservării comerțului liber.

Adsera și Boix continuau în 2002 pe aceeași linie trasată de Rodrik, modelând opțiunea pentru gradul de deschidere în fața comerțului internațional și determinarea

[15] Ignaț și Gorincu (1996); Nechița V. (1995)

mărimii sectorului public, ca fiind două decizii politice luate simultan de decidenții politici. Concluziile lor arată că o deschidere mai mare nu constrânge automat capacitatea de a cheltui bani publici, fapt care se verifică ori de câte ori cheltuielile publice vizează producția de bunuri publice (infrastructură, capital uman). Mai mult, sustenabilitatea unui sector public extins depinde de avantajul competitiv în sectoarele orientate spre export care finanțează cheltuielile publice. Dacă acest avantaj competitiv se degradează, interesul pentru a susține un sector public extins se pierde, iar țările se reorientează spre un sistem protecționist sau un regim autoritar/totalitar de liber schimb.

Dincolo de acest segment al literaturii care identifică deschiderea în fața comerțului internațional ca și determinant al mărimii sectorului public, literatura de specialitate este relativ săracă în a oferi și alți determinanți relevanți. Putem menționa totuși un studiu de referință, cel aparținând lui Devine (1985), în care se procedează la o analiză regresională a determinanților cheltuielilor publice cu investițiile (cheltuieli productive) și, separat, a celor de consum (cheltuieli neproductive precum educația, sănătatea etc), în SUA în perioada 1949-1977. Concluzia autorului este că determinanții celor două categorii de cheltuieli diferă considerabil: dacă acumularea de capital în sectoarele cu monopol și structura politică a Congresului au constituit factorii determinanți în dimensionarea cheltuielilor publice productive, factorii structurali ai economiei (profitabilitatea, evoluția salarului nominal) și factorul politic în perioadele electorale au determinat cheltuielile de consum ale statului american în perioada menționată.

Prin urmare, intervenționismul statal a cunoscut diverse forme de manifestare, de la creșterea implicării statului în susținerea armatei, la sprijinirea directă și indirectă a economiei, apoi la interferența în plan social prin redistribuirea resurselor între membrii societății, și culminând cu dirijismul prin care erau ținute sub controlul statului toate activitățile. Ceea ce au în comun acestea este faptul că modul de manifestare a intervenționismului a venit întotdeauna ca răspuns la contextul politic, economic și/sau social.

Într-o viziune și mai largă, **rolul statului în economia globală este redefinit** și reevaluat încă de la sfârșitul secolului 20, datorită, pe de o parte, fragmentării economiei globale prin constituirea blocurilor economice regionale, și pe de altă parte, globalizării generatoare de interdependențe.

Problematicii intervenției statale i se asociază și cea a **interferenței unei autorități suprastatale**. Politica fiecărui stat vis-a-vis de măsura în care intervine în viața economică și socială sau dimensiunea bugetului public, nu poate fi dusă independent de politica regională. Dacă e să ne raportăm la spațiul european, Uniunea Europeană acționează în calitate de autoritate suprastatală care prin exigențele ei

poate influența politica bugetară dusă de statele membre. Coordonatele politicii UE cu impact asupra bugetelor publice ale statelor membre sunt mai ales cele din domeniul impozitării și deficitului bugetar, și mai puțin din sfera cheltuielilor publice. Exigențele UE în sfera fiscalității vizează cel mai adesea creșterea nivelului de taxare pentru evitarea situațiilor de concurență fiscală nesănătoasă cu repercusiuni asupra bugetelor naționale în ansamblul lor și deci și în termeni de cheltuieli publice. Mărimea veniturilor și cheltuielilor bugetare este constrânsă și de existența unui deficit bugetar de maxim 3% din PIB și a unei datorii publice sub pragul de 60% din PIB.

Bucur (2008) discută în lucrarea sa efectele interdependențelor globale asupra forței și capacității statului național, poziția sa de manager general în economie și actor autonom. Autorul este de părere că **globalizarea a slăbit suzeranitatea statală**, autonomia acestuia fiind subminată atât din interior cât și din exterior. Rolul statului în secolul 21 suferă schimbări evidente, mai ales la nivelul mecanismelor și instrumentelor utilizate inclusiv în relația cu economia. Puterea și influența organizațiilor economice internaționale a crescut în detrimentul controlului statului. În acest context, cel puțin la nivel teoretic, națiunile au de ales între a da „câștig de cauză” pieței sau a se supune unei autorități supranaționale. Deși acceptă faptul că statul traversează cea mai profundă criză de legitimitate din istoria sa, Bucur (2008) consideră că statul va continua să joace un rol important în viața economică, în condițiile în care modalitățile și dimensiunile intervenției sunt în proces de reconstrucție și regândire.

Intervenționismul statal este, deci, un fenomen care în decursul timpului s-a aflat sub influența unor factori precum divergențele interstatale, crizele economice, crizele sociale, politica guvernării în interiorul țării, politica regională și fenomenul globalizării. Subiectul incită la dezbateri în orice perioadă, cu atât mai mult într-una marcată de crize de mari proporții. Economia este expusă unor provocări tot mai diverse, iar criza sanitară din ultimii ani, și actualitatea crizei politice regionale și globale, nu fac decât să confirme necesitatea de a lua în discuție și a găsi cele mai bune soluții în termeni de intervenție etatistă.

1.3.4. Rolul statului în timpul crizelor economice și sociale

Nici un eveniment economic și/sau social de proporții nu rămâne fără impact asupra taliei și structurii sectorului public. Rolul Statului este regândit și reevaluat în astfel de circumstanțe, atunci când economia globală și societatea se confruntă cu crize profunde. Un context de acest fel provoacă guvernanții la a găsi cele mai bune soluții cu privire la amploarea intervenției etatiste și modalitățile concrete de punere în practică.

1.3.4.1. Criza economică globală din anii 2009-2011

Un moment important, din perspectiva provocărilor ideologice, este cel al **crizei economice globale din anii 2009-2011**. Ce a generat această criză și care a fost răspunsul Statului în acest context, este discutat în cele ce urmează.

Dezbaterea în legătură cu intervenția etatistă în viața economică și socială a renăscut odată cu manifestările crizei economice din perioada 2009-2011. Mediul economic, confruntat nu demult cu o criză mondială care se pare că a depășit proporțiile celei din anii `30, susține din nou intervenționismul, luând mai degrabă forma celui compensator decât a celui corector. Statul depășește ipostaza de arbitru, devenind un „jucător" participant direct la activitățile economice. El reglementează, dar și derulează activități economice proprii.

Contextul economic al perioadei 2009-2011 a readus în discuție rolul statului, fiind rezultatul mai multor factori. Lichiditatea abundentă și suprasaturarea cu economisiri au creat resurse disponibile pentru investiții, îndeosebi în instrumente financiare sofisticate, greu înțelese de investitori prin complexitatea lor; de aici, o gestionare ineficientă a resurselor. Mai mult, criza a fost agravată de comportamentele la nivel microeconomic (externalizări raționale din perspectivă privată, dar ineficiente din punct de vedere social), de fisurile în modelul de afaceri ale agențiilor de rating, dar și de creșterea competiției internaționale pentru dereglementare.

Rezumând, criza perioadei 2009-2011 a fost cauzată de un management ineficient al excesului de lichiditate din economia globală. Într-un astfel de context, implicarea statului devine hotărâtoare. Concret, implicarea statului în SUA și în țări europene s-a realizat prin garantarea împrumuturilor sau a emisiunilor de titluri realizate de către bănci, recapitalizarea instituțiilor financiare, chiar cumpărarea de acțiuni la bănci cu probleme, reducerea coordonată a ratelor de dobândă, toate cu scopul de a preveni colapsul dezordonat al marilor firme interconectate și de a ameliora lichiditatea în sistem (Isărescu, 2009). Toate aceste măsuri au avut implicații la nivelul cheltuielilor bugetului de stat, crescând partea din producția internă redistribuită prin buget. Naționalizarea unei părți a sectorului financiar contrazice bazele capitalismului modern și are ca și consecință creșterea rolulului statului concomitent cu scăderea sectorului privat.

Printre oponenții unor astfel de măsuri se numără Breitenfellner și Wagner (2009) care au atras atenția asupra a două aspecte. În primul rând, finanțarea companiilor falimentare din bani publici echivalează cu o interferență brutală în mecanismele pieței; dacă totuși implicarea nu poate fi ocolită, ea trebuie să fie selectivă (orientată numai către companiile solvente) și să comporte un cost important. În al doilea rând, măsurile financiare de urgență luate de autoritățile publice au impact doar pe termen scurt, prin urmare strategii de management al riscului pe termen lung și reglementări

guvernamentale trebuie avute în vedere. Susținerea financiară a instituțiilor cu probleme nu face decât să evite temporar colapsul sistemului, pe termen lung impunându-se îmbunătățirea reglementărilor guvernamentale. Reglementări mai de profunzime nu implică în mod necesar creșteri însemnate ale bugetului public.

Dată fiind amploarea acestei crize economice globale, economiștii au început să fie tot mai mult preocupați de reformarea profundă a sistemului financiar internațional prin îmbunătățirea reglementărilor în domeniul transparenței, contabilității, funcționării piețelor, cooperării internaționale, sau principiilor de etică în afaceri. Aceste măsuri de reglementare sporită implică un rol și mai activ al statului, dar nu are neaparat implicații imediate în termeni bugetari. Pe de altă parte însă, restabilirea încrederii investitorilor și a consumatorilor care prin acțiunile lor ar putea susține un trend pozitiv al economiei, solicită resurse suplimentare de la bugetul de stat. Mai mult, dificultățile sectorului real creează neajunsuri și în plan social prin disponibilizări, domeniu în care statul se vede nevoit să intervină prin măsuri de protecție socială.

În țările europene mai puțin expuse așa-numitelor „active toxice" responsabile pentru declanșarea crizei din 2009-2011, aceasta s-a resimțit prin lipsa capitalului, atât a celui public cât și a celui privat. Finanțarea publică din exterior a pus probleme, datorită crizelor politice și economice din interior. La acest aspect se adaugă raritatea capitalului privat străin în perioada respectivă. Prin urmare, singurele elemente în măsură să faciliteze depășirea crizei, erau capitalul privat intern și investițiile publice în sectoarele insuficient capitalizate.

Statul poate dobândi un rol important în dezvoltarea investițiilor autohtone, cu condiția ca autoritățile să mânuiască cu dibăcie o serie de pârghii, inclusiv cele asociate bugetului public. Investițiile publice, prin natura lor, pot genera efecte de antrenare asupra sectorului privat, iar măsurile fiscale pot stimula investițiile private.

În privința posibilității de a activiza elementele de venituri bugetare ca și pârghii pe timp de criză, au existat deja numeroase dezbateri. Reținem ideea lui Barrell R. et al. (2009) care aduce argumente pentru relaxările de ordin fiscal ca și soluție eficientă de promovare a creșterii economice în timpuri de criză financiară. În condițiile în care economia evoluează normal, facilitățile fiscale au unicul rol de a redistribui consumul în timp, fără a crește nivelul acestuia sau al producției. În criză însă, impozitele pot fi activizate prin facilități (în special la impozite directe și contribuții sociale) pentru a relaxa constrângerile de pe piața creditului la care sunt supuși consumatorii și firmele. În acest caz, facilitățile fiscale pot deveni mult mai eficiente, având un efect de multiplicare la nivelul producției mult mai însemnat decât în absența crizei. Mai mult, eficiența acestor măsuri e cu atât mai ridicată cu cât ele sunt luate într-un cadru coordonat la nivelul mai multor țări.

Criza globală a determinat din partea autorităților publice și unele comportamente considerate de autori precum Aggarwal (2009) în contradicție cu regulile competiției

pe piață. Astfel, din dorința de a promova firmele naționale și de a le proteja în vremuri de criză de competiția cu firmele globale, statul a făcut apel la forme ascunse de intervenție. Acestea au luat forma standardelor de sănătate și siguranță, politicilor de mediu etc care au oferit firmelor naționale avantaje competitive în raport cu celelalte firme, într-o manieră cu totul discriminatorie și ascunsă.

Dacă perioada premergătoare manifestării crizei mondiale s-a caracterizat, așa cum am văzut, prin preluarea unora dintre prerogativele autorităților naționale de către organizații economice internaționale și alte instituții sau instanțe autonome, în criză am asistat la un fenomen invers. Structurile guvernanței globale au devenit extrem de firave. Negocierile comerciale în cadrul OMC s-au prăbușit. Instituții precum FMI au fost marginalizate, ONU a devenit invizibilă și neputincioasă în fața problemelor economice și sociale globale, iar UE lupta pentru a menține coeziunea internă (Cable, 2008). În acest context, am asistat la un transfer invers al atribuțiilor, către autoritățile naționale, al căror rol în rezolvarea problemelor financiare ale crizei se întărește. Deși coeziunea în regiunea UE a slăbit în aceste timpuri de criză, autorii (Barrell R. et al., 2009; Buti și van den Noord, 2009), făceau apel la politici coordonate în zonă. Acestea ar avea menirea de a crește eficiența unor politici naționale de relaxare fiscală (vezi Barrell, 2009), dar și de a internaliza consecințele pe care le-ar avea politicile naționale izolate în regiune (Buti și van den Noord, 2009). Numai o politică coordonată de răspuns la criză, consideră autorii, poate să întărească gradul de integrare economică în regiune. Între timp, Comisia Europeană avea sarcina de a veghea la asigurarea echilibrului între măsurile de urgență pe termen scurt și prioritățile pe termen mai lung.

Criza economică globală a slăbit influența autorității suprastatale, majoritatea statelor UE confruntându-se cu dificultăți în politica bugetară care în aceste timpuri era mai puțin subordonată exigențelor UE și mai mult nevoilor strict naționale. Menținerea deficitelor bugetare în limita a 3% din PIB a devenit un obiectiv greu sau chiar imposibil de atins datorită majorărilor inerente pe partea de cheltuieli bugetare. Țările din UE care s-au confruntat cu cele mai mari deficite bugetare, în perioada crizei, au fost, în mod paradoxal, vechile țări membre (Holland et al., 2009). Explicația se găsește în faptul că aceste țări au fost expuse într-o mai mare măsură activelor toxice decât au fost noile țări membre. Pentru statele integrate în UE după 2004, adâncirea deficitelor bugetare va afecta îndeplinirea criteriilor de la Maastricht și va întârzia adoptarea monedei euro.

Arbitrajul între a da prioritate forțelor pieței și a favoriza intervenția statului capătă noi valențe odată cu manifestarea crizei. După opinia lui Verschoor (2009), criza a demonstrat că piața nu este eficientă în a controla practicile lipsite de etică determinate de lăcomie, neînțelegerea mecanismelor, sau comportamente „de turmă”. Societatea și-a modificat viziunea asupra legitimității afacerilor, solicitând schimbări

structurale de sistem, inclusiv creșterea influenței guvernamentale în afaceri. Totuși, rămâne în dezbatere dacă reglementarea mai riguroasă a pieței prin intervenția statului va fi eficientă în combaterea practicilor lipsite de etică. Altfel spus, intervenția statului va putea ea să combată acele comportamente pe care piața nu a reușit să le înlăture, sau va conduce la repetarea dezastrului? Există posibilitatea ca și intervenționismul să dea greș.

Dacă, cel mai adesea, criza globală este pusă pe seama eșecurilor pieței, există și autori (Wolfram, 2008) care găsesc că eșecurile acțiunilor guvernamentale sunt responsabile pentru dificultățile financiare contemporane. Interferența repetată a statului pe piața creditului (susținerea financiară a anumitor instituții de credit cu probleme, crearea pieței ipotecare secundare etc) a adus o relaxare pe termen scurt, dar s-a dovedit periculoasă pe termen lung, impunând noi intervenții din partea autorității. Această idee este în concordanță cu teza lui Ludwig von Mises susținută în cartea sa „Liberalismul", după care intervenția guvernamentală riscă să se autoîntrețină.

În fine, în legătură cu trendul creșterii rolului statului în viața economică și socială marcată de criză, apare o nouă întrebare, cea a posibilității retragerii acestuia odată ce economia își revine. Istoria ne arată că trecerea de la epoca intervenționismului lui Keynes la cea a intervenției statale rezonabile, n-a fost una spectaculoasă, caracterizându-se mai degrabă prin plafonarea creșterii dimensiunilor bugetului, decât printr-o reducere a acestuia (Mașca, 2008). Iar în criză, odată ce Statul s-a angajat în susținerea puternică a mai multor sectoare cu probleme, devine greu de imaginat o degrevare de aceste responsabilități după ce economia intră pe făgașul normal. Era o chestiune relativ nouă, adusă în discuție în SUA, vizibil preocupată de acest aspect date fiind tradițiile profund liberale. Analiștii americani apreciau intervenția statului în economia americană, marcată de criză, ca fiind una extrem de complexă, anticipând dificultăți în retragerea garanțiilor de stat sau a sumelor avansate. Specialiștii întrevedeau totuși posibilitatea utilizării unor pârghii în acest scop, de exemplu creșterea ratei dobânzii așa încât împrumutul acordat de stat să devină neatractiv. Existau și păreri, după care, în condițiile în care capitalurile private nu se întorc pe piață în scurt timp, guvernul nu este în măsură să se retragă, totul depinzând de cât de repede recuperează piața (Blackwell, 2008). În termeni bugetari, criza economică lasă loc și posibilității ca talia sectorului public să crească în mod ireversibil.

1.3.4.2. Criza sanitară COVID-19

Evenimente recente, care afectează majoritatea țărilor lumii, sunt legate de **pandemia de coronavirus** (COVID-19). De la începutul anului 2020, epidemia de coronavirus s-a propagat cu o viteză neașteptată din China către întreaga lume, perturbând ordinea socială și economică mondială. Acest eveniment creează o criză nu doar în domeniul sănătății, ci și în mediul economic. Sectorul sănătății trebuie să

facă față unei crize de mari proporții, necesitând dotări suplimentare. Pe de altă parte, activitățile de producție a numeroase întreprinderi au fost suspendate pentru a proteja populația în fața virusului care s-a dovedit foarte ușor transmisibil[16]. În acest context, rolul Statului crește simțitor. Resurse publice suplimentare sunt alocate domeniului sănătății, dar și populației obligată să rămână în izolare și incapabilă să desfășoare activități lucrative. Sunt puse la punct și scheme de ajutor public destinate firmelor a căror activitate este afectată de criza coronavirusului. Toate aceste măsuri determină invariabil creșterea taliei sectorului public.

Din nevoia de a evita o recesiune de proporții, cu consecințe nefaste pentru sectorul privat, piața muncii și societate în ansamblu, majoritatea guvernelor lumii au pus în practică o serie de acțiuni imediate de politică economică. Diferite de la o țară la alta, totuși aceste măsuri au vizat în multe cazuri amânări la plata impozitelor și contribuțiilor sociale, scheme de muncă cu program redus, transferuri directe, amânări la plata datoriilor, iar entitățile vizate au fost în principal întreprinderile mici și mijlocii. Pe măsură ce criza s-a prelungit, tot mai multe firme sau chiar întregi sub-sectoare ale economiei au fost expuse riscului de faliment, astfel încât au fost implementate măsuri precum garanții guvernamentale, împrumuturi la rate reduse de dobândă, sau injecții directe de capital din partea statului.

La recomandarea OCDE (OECD, 2020), guvernele țărilor afectate de criza sanitară aveau să ia în considerare șapte principii cheie: 1. Să susțină firmele până atunci viabile, dar care întîmpină probleme de lichiditate și solvabilitate ca urmare a crizei; 2. Adaptarea formelor de sprijin adoptate la problemele specifice cu care se confruntă firmele (amânări la plata impozitelor, transferuri de resurse pe termen scurt sau lung, etc.); 3. Injecții de capital public în firmele private, ca ultimă soluție; 4. Suportul guvernamental dedicat firmelor private trebuie să stea sub semnul integrității, să nu lase loc fraudelor și corupției; 5. Transparență în deciziile guvernamentale; 6. Suportul financiar public să fie condiționat de performanțe ale firmelor în acord cu obiectivele macroeconomice (păstrarea gradului de ocupare a forței de muncă, evitarea paradisurilor fiscale, standarde responsabile de administrare a afacerilor, protecția mediului); 7. Întărirea capacității guvernamentale pentru a gestiona sprijinul acordat mediului privat (investiții în resursa umană și tehnologie, parteneriate public-private, colaborări cu investitori profesioniști).

În același timp, OCDE face și un apel la prudență, căci pe termen scurt și mediu, guvernele se vor afla în situația de a gestiona cu grijă rolul lor în economie. Un

[16] Dacă majoritatea statelor atinse de criza coronavirusului au ales, ca prioritate, protejarea populației chiar și cu riscul sacrificării activităților economice, au existat câteva țări (precum UK) care au optat pentru menținerea mersului normal al economiei, chiar dacă acest lucru înseamnă o expunere mai mare a populației în fața virusului, contând însă pe imunizarea societății prin expunere directă.

plan de „ieșire”, însemnând un plan pentru retragerea statului odată ce economia se revigorează, este la fel de important ca și planul pentru creșterea intervenției statului în criză. Odată ce situația financiară a contribuabililor este restabilită și condițiile pentru competiția pe piață sunt asigurate, măsurile de suport guvernamental trebuie retrase. În fapt, aceste măsuri trebuie de la început concepute cu titlu temporar și să facă obiectul revizuirii, iar clauze și stimulente specifice pentru retragerea suportului guvernamental trebuie avute în vedere. Cu toate aceste precauții, am putea vedea pentru încă mulți ani statul ca deținător de capital în acele companii unde a fost nevoie de injecții de capital și acolo unde re-privatizarea nu poate fi realizată imediat. În plus, pe tot parcursul intervenției statului în criză și după criză, o mare atenție trebuie arătată mediului competițional, respectiv companiile care nu au solicitat suport guvernamental sau nu au beneficiat de injecții de capital public să nu fie dezavantajate în competiția pe piață. La fel de important este și ca guvernele să evalueze impactul propriilor măsuri de reglementare, fiscale sau financiare, asupra mediului de afaceri și să adapteze mereu planul de intervenție la nevoile sectorului corporate pentru o cât mai rapidă revenire din criză.

Majoritatea covârșitoare a măsurilor guvernamentale luate în perioada marcată de criza sanitară, dublată de o criză socială și economică globală, sunt măsuri cu implicații în termeni bugetari. Atât volumul cheltuielilor și veniturilor publice au fost ajustate ca urmare a crizei, cât și structura acestora. Este o perioadă în care discuțiile privind interferența statului în viața economică și socială sunt de permanentă actualitate. Doctrinele consacrate sunt reevaluate și adaptate necesităților prezente.

CE PĂRERE AI?
Well-designed state interventions today will shape better lives tomorrow.
(Angel Gurría, OECD Secretary General)

1.4. Intervenția etatistă – măsuri și trenduri

Diversele teze formulate de-a lungul timpului vis-a-vis de rolul statului în economie s-au reflectat direct în dimensiunea și structura bugetului de stat. Un cuvânt important l-a avut de spus aici și orientarea guvernelor aflate la cârma statului, simpatizante fie a liberalismului, fie a intervenționismului.

1.4.1. Indicatori ai intervenției statale

Intervenția statului în viața economică și socială poate fi cu ușurință apreciată făcând referire la talia sau dimensiunea bugetelor publice. Doi indicatori agregați sunt utilizați în acest sens, totalul încasărilor bugetare și respectiv totalul

cheltuielilor bugetare, ambii înregistrați la nivelul bugetului general al Statului[17]. Pentru a face comparabili acești indicatori la nivel internațional, se preferă soluția raportării lor la produsul intern brut (PIB).

Metodologic vorbind, **măsurile asociate intervenționismului statal** pot fi exprimate într-o manieră diversă. Cel mai adesea sunt avute în vedere:

(i) veniturile și cheltuielile publice reflectate în bugetul general consolidat, acesta având aria de cuprindere cea mai largă,

(ii) mărimea relativă a veniturilor și cheltuielilor publice care permite comparații internaționale, și

(iii) volumul total al bugetului, dar și elementele în structura acestuia.

Indicatorii absoluți ai intervenției etatiste sunt exprimați în maniera următoare:

$$IS_1 = Totalul\ încasărilor\ bugetare$$
$$IS_2 = Totalul\ cheltuielilor\ bugetare$$

Indicatorii relativi ai intervenției etatiste pot fi determinați conform formulelor de mai jos:

$$IS_3 = \frac{Încasări\ bugetare}{PIB} \times 100$$
$$IS_4 = \frac{Cheltuieli\ bugetare}{PIB} \times 100$$

Indicatorul relativ sugerează ce proporție din PIB este mobilizată și redistribuită prin bugetul de stat.

Acești indicatori raportează dimensiunea sectorului public la dimensiunea economiei (aproximată prin PIB). O economie al cărei produs intern brut e mai mare, are posibilitatea de a alimenta și un buget public de dimensiuni mai mari. Prin urmare, comparațiile inter-statale necesită utilizarea indicatorului relativ.

O altă variantă pentru a corecta mărimea sectorului public cu talia unei țări, este de a aproxima dimensiunea economiei prin numărul cetățenilor ei. În acest fel, se va obține **mărimea veniturilor sau cheltuielilor bugetare pe cap de locuitor**, indicator care se pretează și el comparațiilor internaționale sau analizelor temporale.

Indicatorii prezentați până aici sunt în variantă **agregată** (privesc ansamblul veniturilor/cheltuielilor bugetare), iar indicatorii de structură se mai numesc și **analitici**.

Indicatorii privind structura pot fi exprimați atât în formă absolută, cât și relativă, ultima fiind preferată. Spre exemplu, putem avea:

$$IS_5 = \frac{Încasări\ bugetare\ din\ impozitul\ pe\ profit}{PIB} \times 100$$

[17] bugetul care grupează ansamblul bugetelor gestionate de către Stat

$$IS_6 = \frac{Cheltuieli\ bugetare\ cu\ protecția\ socială}{PIB} \times 100$$

Similar, pentru fiecare categorie din structura veniturilor sau cheltuielilor bugetare, poate fi construit un indicator de structură care ne arată intervenția statului pe domenii specifice.

Indicatorii de structură dau informații cu privire la proporția din PIB care este mobilizată la bugetul de stat dintr-o sursă specifică sau cheltuită prin bugetul statului cu o destinație anume.

1.4.2. Trenduri asociate intervenției statale

O situație comparativă a gradului implicării Statului în Europa Comunitară, Statele Unite și Japonia, ne sugerează că, în medie, statele europene mobilizează și redistribuie prin bugetul statului o parte mai însemnată a PIB decât SUA sau Japonia. În 2017, aproape jumătate din PIBul Europei era mobilizat de Stat, în vreme ce doar 35% din PIBul SUA sau al Japoniei se redistribuia cu intervenția Statului (vezi Figura 1).

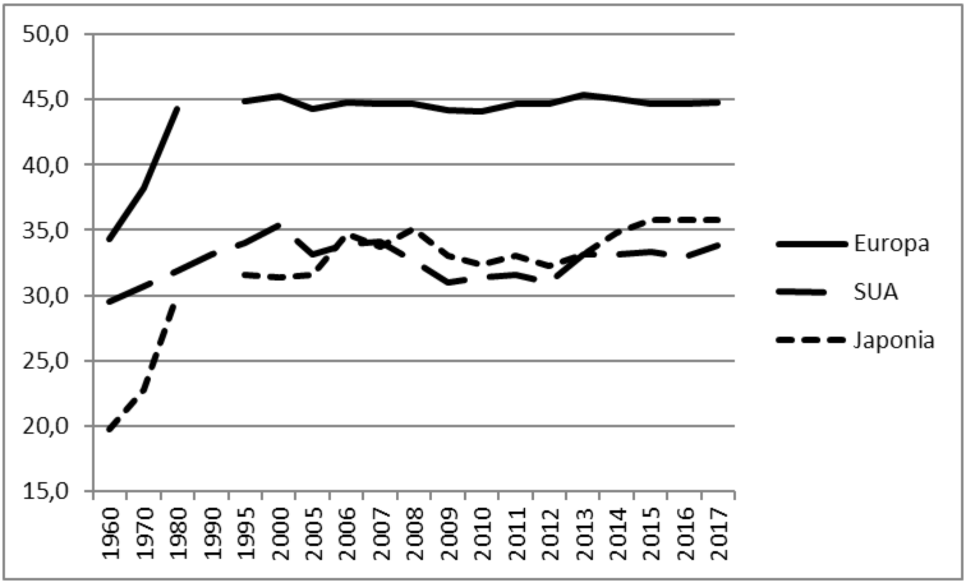


Figura 1. ***Intervenția etatistă în Europa, SUA, Japonia***

Sursa: prelucrări după statisticile oferite de către OCDE și UE.

Notă: Indicatorul intervenționismului statal este calculat ca și raport procentual între veniturile totale ale statului și PIB. Lipsesc statisticile anului 1990 pentru Japonia și Europa.

Analiza perioadei începând din 1960 către zilele noastre, ne permite observarea **influențelor doctrinare**, așa cum s-au succedat ele și au fost prezentate mai sus. Primii ani ai perioadei analizate las să se întrevadă clar tendințele de creștere a implicării statului, care se estompează însă în anii `80 când începem să vorbim de intervenționism rezonabil. Diferențele între cei trei piloni se mențin în timp, **Europa rămâne „campioana” intervenționismului**.

Europa comunitară a cunoscut extinderea sectorului public în ultimul secol, ajungând să redistribuie aproximativ 45% din PIB prin bugetele statelor membre. Iar cea mai importantă creștere a cheltuielilor publice s-a datorat extinderii funcției de redistribuire în cadrul protecției sociale, pentru susținerea transferurilor de resurse de la populația activă la cea inactivă sau defavorizată (Mitrică, 2006). Deși pornite de pe poziții diferite, SUA cu un indicator având valoarea de 30% și Japonia cu 20%, cele două state converg până în anul 2017 spre același nivel al redistribuirii situat în palierul 30-35%. De un deceniu, Japonia se caracterizează printr-un grad al intervenționismului sensibil mai mare decât cel al SUA. Statele Unite au fost cele care au înțeles primele pericolul deficitelor excesive și au reacționat așa încât în ultimele trei decenii interferența statului variază foarte puțin. Europa s-a confruntat și ea cu inflația generată de deficitele bugetare masive, acceptate ca un așa-zis sacrificiu pentru echilibrarea economiei, ceea ce a determinat-o să reconsidere rolul statului. Totuși, nu s-au înregistrat ajustări (reduceri) semnificative la capitolul cheltuieli bugetare, așa încât gradul intervenționismului se menține pe o linie relativ constantă în ultimele trei decenii. Ceea ce e de reținut, este faptul că nu s-a continuat trendul crescător, **asistăm la o plafonare a intervenției etatiste**. Odată crescută implicarea statului în viața economică și socială prin cheltuieli bugetare suplimentare, este dificil să se renunțe la ele căci aceasta nu e o soluție pe placul cetățenilor. O influență importantă venită din partea Uniunii Europene, este aceea de a fi stabilit pragul de 3% din PIB pentru deficitul bugetar, ceea ce implică ajustări la nivelul veniturilor și cheltuielilor bugetare.

Ultimele date disponibile privind intervenția etatistă la nivel mondial, arată ca în Tabelul 2.

Tabelul 2. ***Intervenția etatistă în lume, în ultimii ani***

Veniturile statului (%PIB)	2017	2018	2019	2020
Japonia	35,73	36,54	..	..
SUA	33,69	31,59	31,52	..
Tari UE membre OECD	45,69	46,04	46,05	46,5

Sursa: date furnizate prin OECD.stat

Notă: spre deosebire de datele prezentate anterior în Figura 1, aici țările UE avute în vedere sunt doar cele membre OCDE.

Așa cum se observă, Japonia se distanțează tot mai mult de SUA din perspectiva intervenției etatiste, pentru că pe de o parte Japonia înregistrează creșteri, în vreme ce SUA descreșteri. Țările UE rămân în fruntea clasamentului, iar ultimii ani, marcați de criza pandemică contribuie la accentuarea trendului ascendent.

În Uniunea Europeană, gradul intervenției statului nu converge către un model unitar (vezi Figura 2). **Intervenționismul statal în UE variază între 25-30% și 55-65%**. Culoarul de variație e ușor mai îngust astăzi comparativ cu situația existentă la începutul anilor `90, ceea ce însemnă că, în pofida demersurilor de armonizare fiscală în UE, o uniformizare a dimensiunii sectorului public în statele UE nu s-a produs.

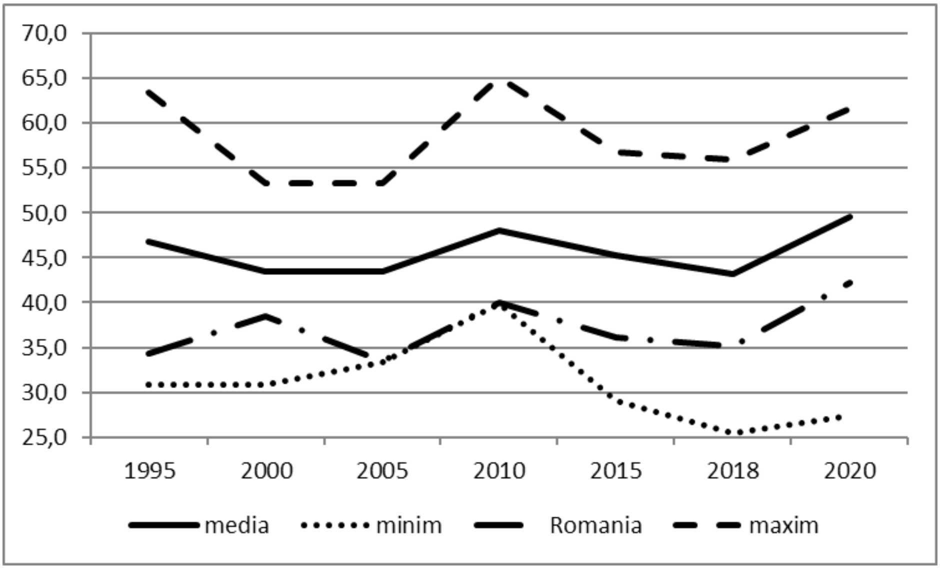


Figura 2. ***Dimensiunea sectorului public în UE – valoarea medie, minimă și maximă***

Sursa: prelucrări după datele furnizate de către Eurostat pentru țările EU-28

Notă: Sunt reprezentați indicatorii relativi ai intervenției etatiste bazată pe cheltuielile bugetare. Valorile de minim aparțin următoarelor țări: Cipru (1995), Irlanda (2000, 2005,2015,2018, 2020), Estonia (2010). Valorile de maxim aparțin următoarelor țări: Suedia (1995, 2000), Franța (2005, 2015, 2018, 2020), Irlanda (2010).

Țările mai dezvoltate ale Europei sunt de regulă și cele mai intervenționiste căci economia lor poate susține un sector public de dimensiuni mai mari. Excepție fac acele state dezvoltate care îmbrățișează o doctrină liberală care promovează limitarea intervenției etatiste. Suedia, Franța, Finlanda și, într-un mod cu totul contextual în 2010, Irlanda, sunt țările membre UE cu sectorul public cel mai extins, reprezentând azi peste 55% din PIB. Altfel spus, resursele disponibile în economia acestor țări sunt împărțite în mod egal între sectorul public și cel privat. Cipru, Irlanda, Estonia și

Lituania sunt țarile cele mai slab intervenționiste din UE, sectorul public mobilizând azi, aici, doar puțin peste 25% din PIB. Foarte aproape de valoarea minimă se plasează și România, cel puțin în intervalul de timp 2005-2014. **Valoarea medie a intervenției etatiste (la nivelul UE-28) se situa în 2018 puțin sub 45%, dar a crescut în mod evident în 2020 la aproape 50%**. Este o creștere însemnată, datorată cu certitudine impactului crizei sanitare COVID-19 care s-a transformat într-o criză economică.

Cu referire la situația intervenționismului în Uniunea Europeană, mai pot fi spuse câteva lucruri.

Valurile succesive de lărgire a UE au grupat țări cu trăsături comune prin prisma gradului intervenției statale[18] (vezi și Mașca et al., 2011a). Grupurile de țări integrate având o intervenție medie, au alternat cu cele cu intervenție ridicată și cu cele cu intervenționism scăzut. Toate însă se situează în plaja de variație 30-65%. Fracționând acest interval în trei culoare, putem afirma că țările fondatoare s-au înscris pe culoarul mediu (40-50% PIB intervenționsim statal), majoritatea țărilor care au aderat în anii 70-80 se situează în culoarul inferior (30-40%), țările intrate în UE în anii 90 ocupă culoarul superior (50-60%), iar valul secolului 21 plasează țările în culoarul inferior-mediu. Cele mai mari valori ale intervenției statale le întâlnim în Suedia, Finlanda și Austria (membre UE din 1995), dar și în Danemarca (membră UE din 1973). Cele mai mici valori sunt specifice Irlandei (1973) și mai ales țărilor baltice (2004) și României (2007). Pentru că țările care ocupă culoarul mediu și mai ales cel superior, sunt de regulă țările mai dezvoltate ale UE, se conturează un **tipar**: țărilor dezvoltate li se asociază de regulă un intervenționism ridicat, în vreme ce celor mai puțin dezvoltate asociem un intervenționism mai scăzut. Este firesc să se întâmple așa, căci unde este un nivel ridicat de trai este și capacitate contributivă, deci posibilitatea atragerii unor resurse însemnate la buget. În termeni de evoluție, **nu putem vorbi de o convergență a gradului intervenției statului la nivelul UE** (tendințe evidente de apropiere a valorii indicatorului nu sunt), ceea ce denotă păstrarea atributului de suveranitate națională în sfera dimensionării sectorului public. Mai degrabă vorbim de o diversificare a statelor în acest domeniu decât de formarea unui model unitar al statului european, cu interferență similară în viața economică și socială.

Studiile precedente (Mașca, 2008) au arătat că Statul este prezent mai ales în asigurarea protecției sociale, a sistemului educațional și a sănătății, dar și în finanțarea serviciilor publice generale. Dacă statele dezvoltate sunt și cele care își permit o interferență însemnată a Statului, aceasta se realizează cu prioritate în domeniul protecției sociale. În schimb, statele mai puțin dezvoltate se caracterizează printr-o imixtiune mai însemnată a Statului în afacerile economice care trebuie susținute până când piața își

[18] Calculat pe baza veniturilor bugetare

validează virtuțiile. Prin urmare, devine importantă aici **analiza în structură a taliei bugetare**, pentru a sublinia implicarea țărilor europene în domenii sensibile precum protecția socială și afacerile economice. Figura 3 poziționează statele membre ale UE în raport cu cheltuielile publice realizate în domeniul protecției sociale și respectiv în sectorul afacerilor economice.

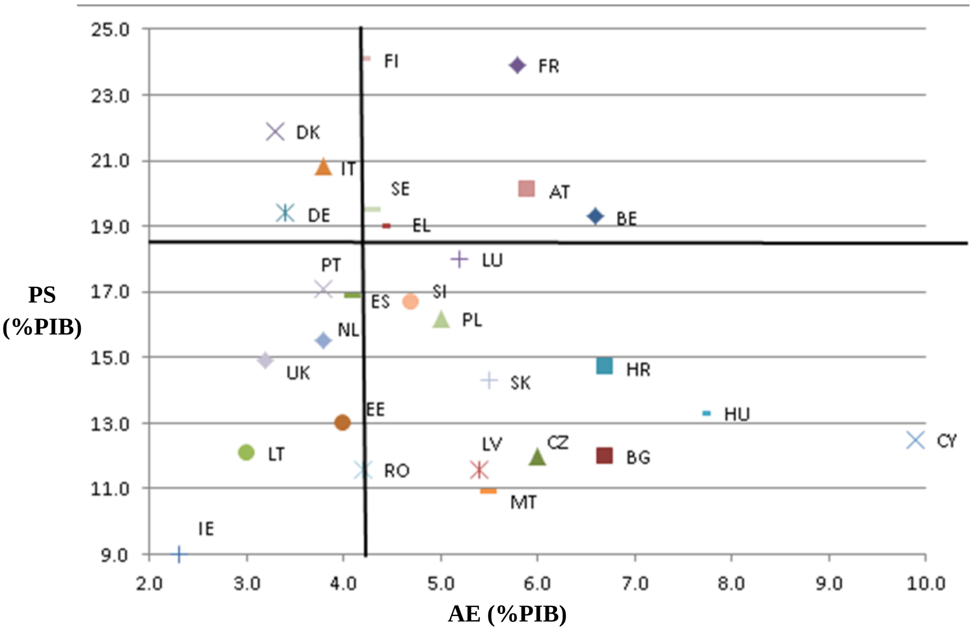


Figura 3. ***Poziționarea țărilor UE în raport cu media cheltuielilor guvernamentale în domeniul protecției sociale și alafacerilor economice, 2018***

Sursa: prelucrările autorului pe baza statisticilor EUROSTAT

Notă: ***PS (%PIB)*** reprezintă ponderea în PIB a cheltuielilor publice cu protecția socială, iar ***AE (%PIB)*** reprezintă ponderea în PIB a cheltuielilor publice cu afaceri economice. Liniile îngroșate redau mediile la nivelul UE-28.

Protecția socială în UE reprezintă, în medie, 18-19% din PIB, cu valori minime de 9% și maxime de aproape 25%. Sub aspectul evoluției implicării statelor europene în susținerea protecției sociale, trendurile merg în ușoară scădere; creșteri izolate înregistrează doar acele state care recent au intrat în categoria țărilor dezvoltate (vezi și Mașca et al, 2011b).

Cu o **pondere relativ redusă în PIB (puțin peste 4%, în medie)**, implicarea Statului în **susținerea economiei** reprezintă totuși un subiect de interes datorită faptului că acest indicator înregistrează variații mari de la o țară la alta (maxim 10%, minim 2%), dar și în evoluție. Studiile precedente (Mașca et al, 2011b) ne indică faptul că, în medie, intervenționismul în plan economic, așa cum s-a manifestat în UE, a

înregistrat creşteri pe măsura formării noilor valuri de acces la UE care, gradual, au adus cele mai puțin dezvoltate țări în uniune. Pe de altă parte, variațiile observate în timp la nivelul acestui indicator își găsesc explicația în factori ce țin de ciclurile economice, sau modificările în doctrina agreată induse de schimbările la nivel guvernamental.

În medie, statele UE alocă de până la 5 ori mai mulți bani publici protecției sociale decât afacerilor economice. Doar trei state dintre cele 28 state membre UE în 2018, depășesc acest prag: respectiv Germania, Danemarca și Italia. Pentru aceste țări devine foarte clară orientarea către o implicare extrem de activă în plan social, în detrimentul mediului economic. Austria, Belgia, Franța sunt și ele țări care investesc în protecție socială mai mult decât media, dar în același timp sunt preocupate și de mediul economic într-o proporție mai mare decât media UE. Croația, Ungaria, Cipru sunt țările europene (membre UE) care investesc cel mai mult în afaceri economice. Irlanda este țara din UE cu cele mai mici investiții în domeniul economic, dar și în cel al protecției sociale. **România, la rândul său, se plasează la nivelul mediei UE în domeniul cheltuielilor guvernamentale destinate mediului economic (4,2% din PIB), iar în domeniul protecției sociale se situează mai aproape de valoarea minimă (cu 11,6% din PIB).**

Conform Figurii 3, majoritatea statelor membre UE răspund tiparului amintit mai sus. Țări precum Germania, Danemarca, Franța sunt state puternic intervenționiste care investesc în protecție socială mai mult decât media UE. De asemenea, state slab intervenționiste precum România, Cehia, Slovacia sunt cele care susțin afacerile economice cu bani publici, într-o măsură mai mare decât media.

Dacă plaja de variație a gradului intervenționismului statal în Europa este azi între 27,4% și 61,6%, **România** se situează sub media UE cu un indicator al taliei bugetare de 42,2% din PIB, multă vreme plasându-se chiar în vecinătatea pragului minim în UE.

România prezenta în 2018 o interferență în **afacerile economice** la nivelul mediei în UE-28 (**4,2% din PIB**). **Protecția socială**, situată la nivelul de **11,6% din PIB în 2018**, era mai puțin favorizată în România comparativ cu alte state europene (vezi Figura 3). Dinamica intervenției statului român nu este una spectaculoasă, cu excepția ultimilor ani marcați de criza sanitară (vezi Figura 4). Dacă în termeni agregați, variațiile, mai ales pe anumite intervale de timp, sunt mai însemnate, indicatorii analitici (asociați afacerilor economice și respectiv, protecției sociale) variază fiecare într-un culoar îngust, de doar 5 puncte procentuale, pe parcursul a mai mult de 20 de ani, până la declanșarea crizei sanitare. Așa cum am văzut, în medie, statele UE alocă de până la 5 ori mai mulți bani publici protecției sociale comparativ cu afacerile economice; în România în schimb, raportul era în 2018 de 2:1 și nu se modifică esențial nici în anul 2020, ambele componente înregistrând creșteri însemnate în acest an.

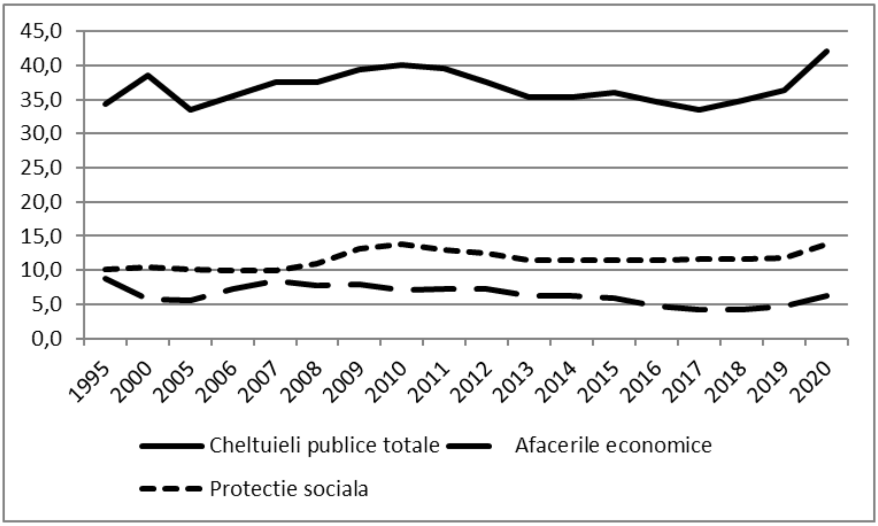


Figura 4. ***Evoluția intervenționismului statal în România***

Sursa: prelucrările autorului pe baza statisticilor EUROSTAT

Notă: sunt reprezentate ponderile în PIB ale cheltuielilor publice totale, dar și separat, a cheltuielilor cu protecția socială și a celor cu afacerile economice.

ȘTIAI CĂ....?
Date statistice privind talia sectorului public, agregată și analitică, în Uniunea Europeană pot fi accesate și descărcate din baza de date Eurostat (https://ec.europa.eu/eurostat/data/database).

1.4.3. Analiză asupra intervenționismului statal în perioade de criză

Fenomenele globale cu impact semnificativ asupra economiei, fie că debutează direct cu o criză financiară sau dimpotrivă, cu una sanitară dar cu repercusiuni sociale și economice, produc schimbări importante în termeni bugetari. Așa a fost cazul crizei globale din perioada 2009-2011, dar și cel al crizei curente, începută la sfârșitul anului 2019 ca o criză sanitară de proporții și producând efecte în mediul economico-social. Impactul bugetar poate fi mai mult sau mai puțin omogen printre țările lumii, în raport cu natura crizei, gradul de afectare a economiilor naționale și caracteristicile proprii fiecărei țări. Dacă în timpul crizei sanitare curente vedem o anumită omogenitate prin prisma măsurilor guvernamentale și efectelor bugetare, criza din perioada 2009-2011, cu caracter preponderent financiar, a produs efecte de intensitate diferită, mai importante pentru anumite țări decât pentru altele. Irlanda, spre exemplu, dintr-o țară cu intervenție statală minimă anterior crizei, a atins în 2010 punctul maxim în cadrul UE din perspectiva intervenției statale, după care, în 2014

se situa din nou în proximitatea punctului de minim, iar în 2018 reprezenta chiar minimul intervenției statale în UE (25,4%). Aceste observații justifică o analiză mai de detaliu cu privire la impactul crizei economice (2008-2011) în termeni bugetari.

Analiza intervenției etatiste în UE, în **perioada premergătoare crizei** (1995-2007), permite evidențierea anumitor trenduri generale, conturate de o manieră uniformă, în absența șocurilor externe. Ponderea cheltuielilor publice în PIB a atins în această perioadă o valoare medie de 45-50% din PIB, media fiind sensibil mai mare în zona euro comparativ cu UE27. Valorile extreme s-au înregistrat în Lituania (35%), respectiv în Suedia (55-60%). Se conturează un **trend general de descreștere a intervenției Statului** (calculat pe baza cheltuielilor publice), atât pentru valoarea medie cât și pentru valorile extreme. Prin urmare, am asistat în această perioadă la o reducere a interferenției statale în viața economică și socială (vezi și Mașca et al., 2011b).

Perioada care urmează anului 2008 se caracterizează prin trăsături specifice în termeni de intervenție etatistă, determinate de contextul crizei globale. Evoluția gradului intervenției Statului este evidențiată în Tabelul 3 prin indicii anuali de creștere.

Tabelul 3.
Intervenția statală anterior și în timpul crizei din 2009-2011 – indici anuali de creștere

	2003/ 2002	**2004/ 2003**	**2005/ 2004**	**2006 /2005**	**2007/ 2006**	**2008/ 2007**	**2009/ 2008**	**2010/ 2009**	**2011/ 2010**
EA	101,0	99,2	100,0	99,6	96,8	**102,0**	**108,1**	**99,6**	**97,1**
EU27	101,3	99,2	100,0	98,7	98,5	**102,9**	**108,3**	**99,0**	**97,0**
LT	95,7	100,3	100,0	100,9	103,6	**107,5**	**117,6**	**93,4**	**91,7**
SE	100,5	97,5	99,3	98,0	94,3	**101,4**	**106,8**	**95,3**	**97,9**

Sursa: prelucrările autorului pe baza statisticilor EUROSTAT privind cheltuielile publice

Notă: indicii aferenți perioadei premergătoare crizei sunt raportați și ei pentru a constitui puncte de referință. EA – zona euro; LT – Lituania; SE – Suedia.

Dacă anterior crizei din perioada 2009-2011, trendurile erau clar conturate în sensul reducerii intervenției etatiste sau stagnării ei, pentru perioada 2008-2009 se înregistrează o creștere importantă de până la 17%. În medie, **intervenționismul în Europa a crescut cu mai mult de 10% ca rezultat al efectelor crizei** (anul 2009 comparat cu 2007). Această creștere a fost mai evidentă pentru țările slab intervenționiste (26% pentru Lituania) și mai moderată pentru țările intervenționiste (8% pentru Suedia). Aceste evoluții s-au datorat unor măsuri importante de sprijin al mediul economic și social cu bani publici. **În 2010 se pot observa primele semne ale retragerii Statului** datorită faptului că o parte dintre efectele negative ale crizei au fost depășite. Aceste modificări modeste se reflectă la nivelul gradului intervenției

etatiste printr-o scădere de doar 1% pentru media UE, dar ea atinge aproape 5% în Suedia și depășește 6% în Lituania. Reducerea intervenției Statului continuă și în 2011, de o manieră accelerată, aceasta înregistrând o scădere în medie cu 3% față de 2010.

Prin urmare, experiența crizei financiare din perioada 2009-2011 ne arată faptul că cele mai puțin dezvoltate și mai puțin intervenționiste țări europene au fost cele care și-au ajustat cel mai rapid volumul cheltuielilor bugetare la trendul economiei. Aceste țări au sporit interferența Statului prin buget imediat ce criza a început să se manifeste, și tot ele au retras rapid sprijinul etatist odată criza depășită.

Creșterea intervenției etatiste ca rezultat al **crizelor** nu s-a înregistrat doar la nivel agregat, ci și în **structură**, pe cele două componente: **cheltuieli cu protecția socială** și **cheltuieli cu afacerile economice**. Tabelul 4 evidențiază trendurile cu privire la interferența statului în cele două domenii sensibile înainte, în timpul și după criza financiară de acum un deceniu.

Tabelul 4. ***Cheltuielile cu protecția socială și cu afacerile economice, 2007-2011***

PS	**2007/2006**	**2008/2007**	**2009/2008**	**2010/2009**	**2011/2010**
EU27	-1,68	2,27	11,11	-0,50	-1,51
EA	-2,15	2,20	10,22	-0,49	-0,98
LT	11,22	12,84	36,59	-13,69	-12,41
SE	-5,38	0,00	8,53	-5,68	-3,70
AE	**2007/2006**	**2008/2007**	**2009/2008**	**2010/2009**	**2011/2010**
EU27	-2,50	12,82	4,55	4,35	-16,67
EA	-4,88	5,13	12,20	8,70	-18,00
LT	2,44	11,90	-14,89	12,50	-11,11
SE	-2,44	7,50	9,30	-4,26	-6,67

Sursa: prelucrările autorului pe baza statisticilor EUROSTAT

Notă: indicatorii raportați reprezintă ritmuri de creștere/descreștere; PS – cheltuieli cu protecția socială; AE – cheltuieli cu afacerile economice

Trendul descrescător asociat implicării statelor europene în susținerea **protecției sociale**, a fost întrerupt după 2008 când constatăm creșteri anuale medii de peste 2%. Un caz particular care merită menționat aici este cel al Lituaniei care a răspuns de timpuriu efectelor crizei (2007) prin creșterea cheltuielilor cu protecția socială cu un ritm anual care depășește chiar 35%. La cealaltă extremă se află Suedia care în 2008 nu majorase cheltuielile cu protecția socială comparativ cu anul precedent, creșterea

intervenind abia în 2009 cu o valoare sub medie. În general, creșterea acestui indicator s-a realizat progresiv, cu un ritm în creștere până în 2009. Intervenționismul statal pe această componentă a crescut ca urmare a crizei (în perioada 2007-2009) cu un ritm (13%) care depășește creșterea interferenței etatiste de ansamblu (10%) în aceeași perioadă. În următoarea perioadă asistăm la o retragere progresivă a Statului în calitate de finanțator al protecției sociale, într-un ritm însă care nu egalează ritmurile de creștere din perioada precedentă. În întreaga UE27, după o creștere cu 13 procente în perioada 2007-2009, a urmat o scădere de doar 2 procente în perioada 2009-2011. Și în acest caz, ca și în analiza intervenționismului global, se observă ajustări (atât în sensul creșterii, cât și în sensul diminuării) mai importante și mai de timpuriu în țările mai puțin intervenționiste și mai puțin dezvoltate.

Urmând unei perioade de evoluție oscilantă asociată implicării statului în **afaceri economice**, anul 2008 se caracterizează printr-o creștere medie a acestor cheltuieli cu 13%. Creșterea interferenței în plan economic, la nivelul mediilor, s-a produs succesiv timp de trei ani față de doi ani în cazul susținerii protecției sociale în criză; au existat și cazuri izolate de retrageri mai de timpuriu comparativ cu media (Suedia), sau cazuri în care retragerea timpurie a fost urmată de o revenire în sensul majorării intervenției (Lituania). La nivelul UE27, creșterea sprijinului acordat economiei în perioada 2007-2010 a fost de 23% (mult peste ritmul de creștere a intervenționismului global – 10%), aceasta fiind urmată de o retragere a Statului cu aproape 17% în 2011.

Comparând creșterile medii pe cei doi indicatori – protecție socială și afaceri economice – înregistrate în UE27, rezultă faptul că europenii au răspuns declanșării crizei ajustând și oferind suport, cu prioritate cheltuielilor din economie (2008), și doar în următorul an, favorizând susținerea grupurilor dezavantajate cu măsuri de protecție socială (2009). Este și firesc să se fi întâmplat astfel, căci problemele sociale s-au manifestat ulterior, ca rezultat al dificultăților din economie.

Așa cum rezultă din cele de mai sus și de asemenea din Figura 5, după 2008, am asistat la un ciclu format dintr-o **fază de creștere a intervenționismului, urmată de o fază de descreștere**, **fără ca aceste faze să fie identice ca și perioadă de manifestare sau intensitate pentru diferite componente ale intervenționismului** (a se vedea și datele din Tabelul 5). Astfel, dacă facem referire la intervenționismul pe componenta afaceri economice, acesta a parcurs faza 1 (de creștere) timp de trei ani și cu o intensitate de două ori mai mare decât creșterea intervenționismului de ansamblu; faza 2 a fost în schimb de scurtă durată, dar de intensitate mult peste medie. Ciclul parcurs de intervenționismul pe componenta protecție socială este similar cu cel înregistrat de intervenția etatistă de ansamblu: faza 1 s-a manifestat în primii doi ani, cu o creștere puțin peste 10%, fiind urmată de faza 2 în următorii doi ani cu o scădere

sub 5%. **Ciclul s-a soldat cu creșteri în toate cele trei cazuri.** Totuși, creșterea cea mai puțin importantă este înregistrată de intervenția statului în mediul economic, aceasta dovedindu-se extrem de volatilă. O creștere semnificativă (mai mult de 10%) este cea pe componenta protecție socială, domeniu în care criza a avut o influență marcantă. **Intervenționismul în ansamblul său a cunoscut o creștere netă de aproape 8% în perioada 2007-2011**.

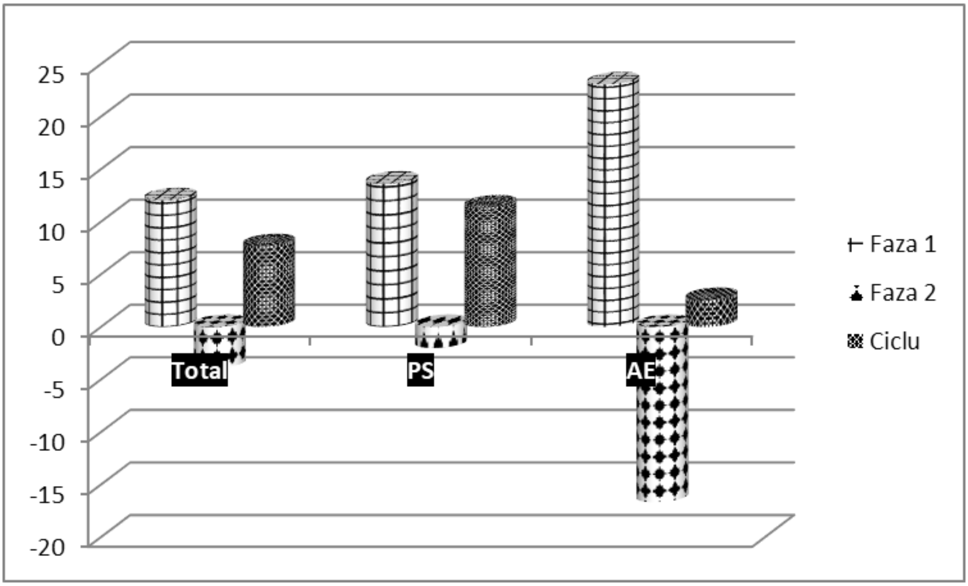


Figura 5. ***Fazele ciclului în evoluția intervenționismului statal în perioada crizei, UE 27***

Sursa: prelucrările autorului pe baza statisticilor EUROSTAT.
Datele care au stat la baza construirii graficului se află în Tabelul 5.

Tabelul 5. ***Evoluții în criză a intervenției etatiste – medii UE***

Cheltuieli publice totale (%PIB)	**1995-2007**	**Faza 1 (2007-2009)**	**Faza 2 (2009-2011)**	**Ciclu (2007-2011)**
	-12,8%	+12%	-3,9%	+7,7%
Cheltuieli cu protecția socială (%PIB)	**1995-2007**	**Faza 1 (2007-2009)**	**Faza 2 (2009-2011)**	**Ciclu (2007-2011)**
	-10,7%	+14,2%	-2%	+12%
Cheltuieli cu afacerile economice (%PIB)	**1995-2007**	**Faza 1 (2007-2010)**	**Faza 2 (2010-2011)**	**Ciclu (2007-2011)**
	-41,5%	+23%	-17%	+5,2%

Sursa: prelucrările autorului pe baza statisticilor EUROSTAT.

Notă: Datele reprezintă ritmuri de creștere/descreștere pe fiecare fază sau pe ansamblul ciclului. Datele sunt raportate atât pentru evoluția intervenționismului de ansamblu, cât și pe două subcomponente – afaceri economice și protecție socială.

În România, debutul ciclului ocazionat de **criza globală** a fost înregistrat mai de timpuriu comparativ cu alte state europene, încă din 2006. Astfel, faza de creștere a intervenției etatiste debutează în 2006 și se întinde până în 2009 dacă ne referim la interferența globală, chiar 2010 pentru protecția socială, dar numai până în 2007 în cazul afacerilor economice. Totuși creșterile pe componenta afaceri economice au fost însemnate: 30 și respectiv 20% timp de doi ani consecutivi (2006 și 2007). Creșterile mai însemnate pe componenta protecție socială intervin abia în anii următori (2008 și 2009), confirmând constatarea anterioară după care, în criză, Statul a răspuns noului context creat susținând întâi economia și abia apoi rezolvând problemele sociale derivate. Ulterior etapelor de creștere, urmează faza de descreștere până în 2011 inclusiv, pe toate componentele. **Ciclul se soldează cu creșteri, atât pe ansamblul intervenționismului cât și pe sub-componente. Creșterile nete au fost superioare celor înregistrate în UE, la nivelul mediei.** Tabelul 6 ilustrează modificările la nivelul intervenției etatiste survenite în România în perioada crizei.

Tabelul 6. ***Fazele ciclului de evoluție a intervenției etatiste în perioada crizei, România***

Cheltuieli publice totale (%PIB)	**1995-2005**	**Faza 1 (2005-2009)**	**Faza 2 (2009-2011)**	**Ciclu (2005-2011)**
	-1,4%	+22,3%	-7,8%	+12,8%
Cheltuieli cu protecția socială (%PIB)	**1995-2005**	**Faza 1 (2005-2010)**	**Faza 2 (2010-2011)**	**Ciclu (2005-2011)**
	+5,7%	+34,2%	-5,3%	+27%
Cheltuieli cu afacerile economice (%PIB)	**1995-2005**	**Faza 1 (2005-2007)**	**Faza 2 (2007-2011)**	**Ciclu (2005-2011)**
	-37%	+56,6%	-19,3%	+26,4%

Sursa: prelucrările autorului pe baza statisticilor EUROSTAT

Notă: Datele reprezintă ritmuri de creștere/descreștere pe fiecare fază sau pe ansamblul ciclului. Datele sunt raportate atât pentru evoluția intervenționismului de ansamblu, cât și pe două subcomponente – afaceri economice și protecție socială.

În ceea ce privește impactul net al crizei de COVID-19 asupra taliei bugetare, este prematur să ne pronunțăm înainte de a vedea modul în care evoluează intervenția etatistă odată criza depășită. Datele disponibile la acest moment ne arată o creștere evidentă a dimensiunii sectorului public în Uniunea Europeană, în 2020 comparativ cu 2018, după cum bine se observă în Figura 2, dar și în Tabelul 4. Aici sunt evidențiați indicii evoluției taliei bugetare în ultima perioadă marcată de criza sanitară, la nivelul mediei, valorii minime și maxime în UE, dar și în România. Sunt modificări în termeni bugetari care sunt cel puțin la nivelul sau

chiar depășesc creșterile înregistrate în prima fază a crizei precedente. În România, intervenționismul statal a crescut în această perioadă cu aproape **20%**, ceea ce este semnificativ peste **media în UE (15%)**. În ce măsură și cum se va retrage statul odată criza depășită, rămâne de văzut…

Tabelul 7. ***Intervenția statală în timpul crizei de COVID-19 – indici anuali de creștere***

Indici talie bugetară	2020/2018
Media UE	114,79
Valoarea minimă	107,87
Valoarea maximă	110,00
România	119,89

Sursa: prelucrările autorului pe baza statisticilor EUROSTAT privind cheltuielile publice

VREI SĂ AFLI MAI MULT?
Utilizând baza de date EUROSTAT, calculează indicii taliei bugetare pentru anii 2021 și 2022, menținând perioada de referință la anul 2018.

CE PĂRERE AI?
To „Build back better” we must reconsider how to safeguard corporate resilience and to integrate other broad objectives such as, for instance, climate, digital transformation and security-of-supply considerations
(Angel Gurría, OECD Secretary General).

1.5. Bunurile publice

După opinia lui Leach (2004), **dacă cel puțin una dintre următoarele ipoteze nu este îndeplinită**, piața nu este eficientă, **piața eșuează**:

1. Bunăstarea fiecărei persoane depinde doar de bunurile pe care le consumă, iar profitul firmei depinde doar de factorii de producție de care face uz;
2. Drepturile de proprietate asupra bunurilor sunt bine stabilite și executorii;
3. Există o piață pentru fiecare bun;
4. Firmele se comportă competitiv;
5. Participarea pe piață nu impune costuri;
6. Toți participanții pe piață dețin aceeași informație cu privire la natura bunului și condițiile în care se tranzacționează.

Principalele **forme** pe care le ia eșecul pieței sunt: **bunurile publice**, externalitățile, competiția imperfectă și asimetria informațională.

Așa cum am văzut, dacă piața nu este eficientă în sensul lui Pareto, înseamnă că există o altă soluție care are ca și efect creșterea bunăstării tuturor agenților. Statul este cel aflat în postura de a furniza această soluție.

Într-o economie, există bunuri care fie nu sunt oferite pe piață, fie sunt oferite într-o cantitate insuficientă (spre exemplu, apărarea națională). Este cazul **bunurilor publice**, denumite astfel pentru că de consumul lor beneficiază cel puțin două persoane sau firme.

Guvernul este cel care oferă o mare varietate de bunuri publice, de la apărare națională, la educație, ordine internă, protecție în caz de incendii etc. Dacă educația, spre exemplu, este un bun care este oferit și în sistem privat, apărarea națională este atributul exclusiv al Statului.

Există atât bunuri publice **pure**, cât și bunuri publice **impure**. Bunurile publice sunt denumite **pure** dacă au următoarele proprietăți: **non-rivalitate** și **non-excludere** (non-rivalrous și non-excludable). Aceste caracteristici, luate împreună, fac posibilă delimitarea între bunurile publice (pure) și bunurile private (vezi Figura 6).

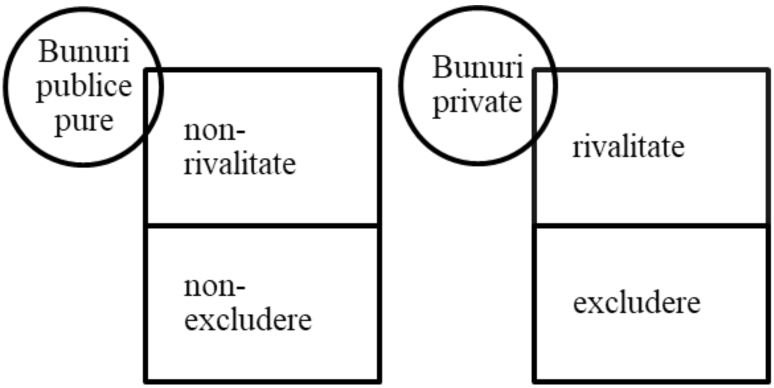


Figura 6. ***Caracteristicile bunurilor publice și respectiv, ale bunurilor private***
Sursa: reprezentarea autorului

În cazul bunurilor private vorbim de rivalitate în consum. Altfel spus, dacă un bun este utilizat de către o persoană, el nu poate fi folosit și de altă persoană în același timp. În contrast, **non-rivalitatea în consumul bunurilor publice** semnifică următorul lucru: consumul din partea unei persoane nu împiedică consumul simultan al aceluiași bun din partea altei persoane. Pentru ca un individ suplimentar să beneficieze de un bun public pur, nu sunt necesare costuri suplimentare. Altfel spus, costul acelui bun nu depinde de numărul beneficiarilor. Exemple tipice sunt cel al apărării naționale, al unui

far sau al unui sistem GPS. Există însă cazuri în care calitatea beneficiilor aduse unui individ de acel bun, scade pe măsură ce numărul utilizatorilor crește; acestea sunt bunuri publice precum parcurile, poliția, pompierii, drumuri sau poduri publice.

Dacă în furnizarea bunurilor private este posibilă excluderea prin preț (indivizii pot fi excluși de la a beneficia de bunul privat dacă nu plătesc pentru el), **excluderea este imposibilă în cazul bunurilor publice**, imposibilă fiind și utilizarea sistemului de plată asociat bunului respectiv. Bunurile publice, dacă sunt oferite unei persoane, în mod automat ele devin disponibile oricui. Este dificil, dacă nu imposibil, ca anumiți indivizi să fie excluși de la a beneficia de un bun public pur. Farul satisface acest criteriu, dar nu și GPS-ul dacă semnalul pe care il transmite este codat. În ce privește apărarea națională, dacă țara este apărată împotriva atacului venit din exterior, atunci toți cetățenii, fără excepție, sunt protejați.

Există și acele bunuri publice caracterizate prin *non-rivalitate*, dar pentru care există posibilitatea *excluderii*. Spre exemplu, costul marginal asociat unui individ în plus care vizionează o emisiune TV este zero; deși acesta poate fi exclus prin codificarea semnalului, nu se justifică excluderea din perspectiva eficienței economice. Plata asociată unui bun caracterizat prin non-rivalitate poate conduce la un consum mai mic. Pe de altă parte, absența plății pentru un bun caracterizat prin non-rivalitate, nu încurajează furnizarea acelui bun. Așadar, eșecul pieței în privința bunurilor publice rezultă din cele două surse de ineficiență economică: consum redus sau ofertă redusă.

Faptul că piața nu se angajează în furnizarea acestor bunuri sau oferă cantități prea mici din aceste bunuri, constituie un eșec al pieței care creează premisele pentru implicarea Statului în furnizarea acestora. În fapt, calitățile de non-rivalitate și cea de non-excludere fac ca primele două premise ale pieței eficiente să nu fie îndeplinite.

În situația în care o firmă ar fi interesată de furnizarea bunurilor publice, caracterul de *non-excludere* ar face dificilă stabilirea unui preț pentru acestea, așa încât costurile de producție vor putea fi acoperite doar pe baza plăților voluntare venite din partea utilizatorilor. Inevitabil, un astfel de context încurajează comportamentele de tip „pasager clandestin” („free rider”) din partea acelor beneficiari ai bunurilor publice care nu doresc să contribuie la finanțarea lor[19]. Cum plățile voluntare vor însuma un cuantum relativ scăzut, și producția acestor bunuri va fi limitată. În această situație, bunăstarea tuturor va crește dacă fiecare în parte ar fi obligat să contribuie sau să contribuie ceva mai mult. Prin urmare, atunci când guvernele finanțează prin sistemul de taxare bunurile publice, se angajează în acea formă a coerciției care este subordonată rațiunilor de ordin social.

[19] Problema pasagerului clandestin intervine atunci când indivizii refuză să contribuie voluntar la finanțarea bunurilor publice.

Puține bunuri publice furnizate de către Stat îndeplinesc cumulativ criteriul non-rivalității și cel al non-excluderii, puține sunt deci „pure"; majoritatea sunt „impure Bunurile publice impure se caracterizează fie prin **excludere și non-rivalitate**, fie prin **non-excludere și rivalitate**. Bunurile publice impure nu satisfac cumulativ cele două criterii specifice bunurilor publice pure, una sau alta dintre cele două condiții nu este îndeplinită.

În mod inspirat, Stiglitz (2000) construiește matricea bunurilor publice, cu scopul de a delimita bunurile pure de cele impure (vezi Figura 7).

Pe măsură ce se înaintează pe axa orizontală, excluderea de la consum este tot mai facilă, îndepărtându-ne de specificul bunului public pur (non-excludere). Similar, pe măsură ce avansăm pe axa verticală, costul marginal dat de un nou individ care utilizează bunul public crește, și prin urmare se îndeplinește tot mai puțin criteriul non-rivalității. Bunurile oferite de către sectorul public diferă prin modul în care se raportează la aceste două proprietăți.

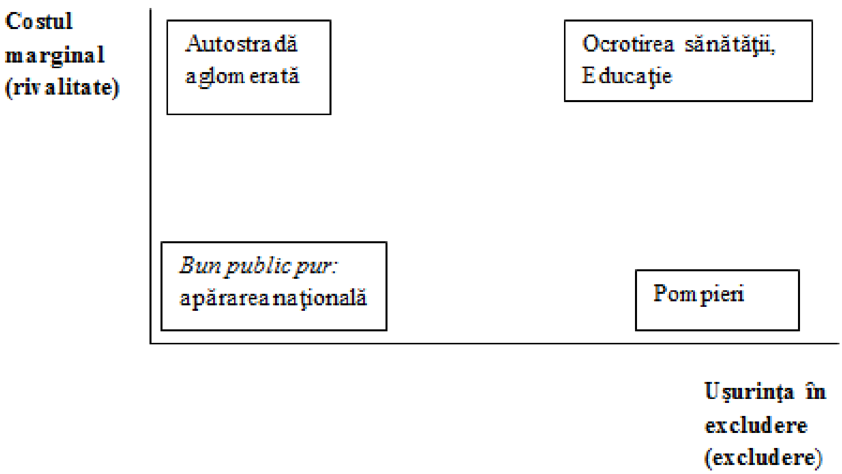


Figura 7. ***Matricea bunurilor publice***
Sursa: adaptare după Stiglitz (2000)

Apărarea națională este un bun public pur, căci costul marginal al furnizării acestui bun unei persoane în plus este zero, iar excluderea de la beneficiile acestui bun este imposibilă.

Bunurile care încalcă în mod categoric regula non-excluderii și cea a non-rivalității, sunt cele precum ocrotirea sănătății sau educația. Pentru aceste bunuri există posibilitatea excluderii de la consum fără costuri uriașe, taxând pacientul sau elevul pentru serviciul oferit. În plus, costul marginal antrenat de un nou pacient sau un nou elev, este unul de luat în seamă. *Acestea sunt bunuri publice impure, care pot*

căpăta și caracterul unor bunuri private pure. În fapt, sunt bunuri private furnizate prin serviciul public. Statul își asumă furnizarea acestor bunuri din câteva considerente. În primul rând, este vorba de costurile uriașe care cu greu ar putea fi acoperite în sistem privat (cazul cel mai invocat aici este cel al sistemului de asigurare). Dacă ne referim la educație, o altă explicație pentru implicarea Statului ține de considerentele distributive. Accesul la educație al unui tânăr nu trebuie să depindă de bunăstarea părinților. În mod similar, accesul la serviciile de sănătate nu ar trebui să fie restricționat de veniturile individuale.

Totuși, în această situație, accesul la serviciile de sănătate fiind gratuit, apare ***riscul unui consum excesiv.*** De aici și preocupările guvernamentale pentru a limita consumul acestor bunuri. Cele mai uzuale ***metode*** de raționalizare a bunurilor oferite prin sistemul public sunt: (i) *sistemul de taxare pentru beneficiar, (ii) furnizarea aceleiași cantități din bunul respectiv tuturor, și (iii) accesul întârziat la bun.*

(i) Sistemul de taxare poate genera costuri suplimentare pentru sistemul public, caz în care mai eficientă ar fi soluția furnizării bunului gratuit și finanțarea acestuia prin sistemul general de taxare.

(ii) Oferirea aceleiași cantități de bun public tuturor limitează consumul dar nu permite adaptarea la nevoile individualizate ale fiecăruia (cei care doresc să consume mai mult din bunul respectiv – educație, asigurări sociale – pot apela la piața privată, însă cei care doresc să consume mai puțin, nu au această posibilitate).

(iii) Accesul întârziat la bun generează costuri în termeni de timpi de așteptare, dar permite în același timp o adaptare a ofertei la nevoile individuale. În acest caz, se pornește de la premisa că cei care au cu adevărat nevoie de bunul respectiv (servicii medicale spre exemplu) sunt cei mai dispuși să aștepte (la cabinetul medicului, de exemplu)[20].

Serviciul pentru prevenirea și stingerea incendiilor este un bun public pentru care excluderea se poate realiza relativ ușor (cine nu contribuie, nu este protejat în caz de incendiu[21]), dar care se caracterizează printr-un cost marginal al protecției unei persoane adiacente scăzut (protecția unui individ în plus împotriva incendiilor are un cost suplimentar redus). Criteriul non-rivalității este îndeplinit, nu și cel al non-excluderii.

Situația este inversă în cazul unei **autostrăzi aglomerate** în calitate de bun public. În această situație, accesul la bun este facil, bunul se caracterizează prin non-

[20] Sunt totuși categorii sociale care dispun de mai mult timp de așteptare (șomerii sau pensionarii) decât alții (un muncitor cu două norme, sau un director executiv), fără ca disponibilitatea lor să reflecte nevoia de asistență medicală.

[21] Cu excepția situațiilor în care nestingând incendiul la cel care nu a plătit, sunt puse în pericol bunurile sau chiar viețile celor din vecinătate care au contribuit.

excludere atâta timp cât taxarea devine costisitoare (noile tehnologii de taxare automată la intrarea pe autostradă au redus costurile taxării, ceea ce poate apropia bunul, prin caracteristica excluderii, de cele impure). Pe de altă parte, costul marginal al utilizării unei autostrăzi aglomerate este unul foarte ridicat, mai ales în termeni de timp petrecut de conducătorii auto pe acea autostradă.

Rezumând, bunurile publice pure se caracterizează prin non-rivalitate și non-excludere în consum. Datorită non-rivalității în consum, furnizarea în sistem privat a bunurilor publice conduce fie la situația unui consum insuficient, fie la cea a unei producții inferioare nevoilor. Proprietatea non-excluderii prin preț atrage după sine comportamente de tip pasager clandestin și implicit generează o producție insuficientă din partea pieței.

ADEVĂRAT SAU FALS?

- Focul de artificii lansat cu ocazia zilei naționale este bun colectiv pur.
- motocicletă este un bun colectiv impur.

CE PĂRERE AI?

Information is a public good. […] and as a public good, it needs public support (Joseph E. Stiglitz).

DISCUTĂ

Ce părere ai despre chestiunea vaccinării obligatorii din perspectiva bunurilor publice și a externalităților pe care le produce?

PARTEA a II-a.

CHELTUIELILE PUBLICE

2.1. Dimensionarea cheltuielilor publice

Dimensionarea cheltuielilor publice este în primul rând un proces de natură politică, numit în literatura de specialitate ***Public Choice***, a cărui analiză ne plasează la frontiera dintre politică și economie. Este inevitabilă o astfel de abordare atunci când vorbim despre bunuri publice și interesul colectiv. Spre deosebire de cheltuielile aferente bunurilor private care se determină în baza unui sistem de prețuri, cheltuielile cu bunurile publice sunt dimensionate în urma unui proces politic. Acest proces politic implică proceduri specifice de vot menite să rezolve situațiile în care există puncte de vedere diferite în privința cheltuirii banului public printre membri societății (cel mai adesea se întâmplă astfel). Nu întotdeauna însă, votul conduce la un rezultat reprezentativ pentru preferințele colectivității, și nu întotdeauna rezultatul răspunde criteriului eficienței.

Deciziile în privința alocării banilor publici urmează următorul parcurs: membri societății își dau votul pentru alegerea reprezentanților lor, care la rândul lor, votează în dezbaterile pentru bugetul public, iar banii sunt efectiv cheltuiți prin aparatul administrativ. Un membru al structurilor decizionale exprimă nu doar propria viziune, ci și viziunea celor care l-au ales; acest lucru implică cunoașterea părerii alegătorilor, dar mai ales conturarea unei viziuni globale prin prioritizarea anumitor opinii în detrimentul altora, atunci când părerile individuale sunt divergente. De regulă, aleșii dețin informații limitate cu privire la opiniile votanților în legătură cu bunuri publice specifice, dezirabilitatea unui bun comprativ cu altul. Cel mult, se cunoaște orientarea votanților fie spre un sector public și cheltuieli publice mai largi, fie spre un domeniu public mai restrâns. Prin urmare, decidentul public are sarcina de a stabili preferința colectivă a celor care l-au ales (Stiglitz, 2000).

Conturarea **deciziei colective** pune probleme datorită diversității de opinie printre indivizi. Este o chestiune de gusturi sau preferințe; unii dau prioritate bunurilor publice precum educația, în vreme ce alții prețuiesc mai mult bunurile private precum mașinile. Opiniile atât de diverse în privința banilor publici se explică însă, mai ales prin faptul că, contribuabilii dețin venituri mai mari sau mai mici, și plătesc taxe mai mari sau mai mici. Chiar și la nivelul aceluiași individ, preferința este dificil de conturat dacă

luăm împreună efectul de venit și efectul taxei. Mai explicit, pe de o parte, cei bogați sunt dispuși să cheltuiască mai mult atât pe bunuri publice, cât și private, deoarece dețin venituri mai mari. Tot ei însă, sunt cei care își formulează preferința pentru un nivel mai scăzut al cheltuielilor publice dacă creșterea acestora are un preț care se reflectă în impozite suplimentare (*tax price),* mai mari pentru cei bogați. De aici rezultă o preferință incertă a acestor indivizi.

Cu atât este mai dificilă reconcilierea tuturor preferințelor individuale atunci când se pune problema conturării unei decizii colective. În condițiile în care indivizii diferă între ei prin preferințele lor, și chiar opțiunea individuală este greu de definit uneori, decizia socială este cu atât mai greu de formulat într-un mediu democratic. Soluția este votul, cu multiplele sale variante, dintre care, votul cu majoritate simplă este cel mai uzual.

Deși, în aparență, votul cu majoritate simplă poate tranșa de o manieră clară decizia colectivă, acesta prezintă un inconvenient. Se produce un paradox atunci când opțiunile colective intră în „competiție”, două câte două, în ordine diferită. Stiglitz (2000) prezintă într-o manieră extrem de accesibilă acest pardox. Autorul presupune trei votanți care își formulează votul în legătură cu trei chestiuni legate de cheltuirea banului public (A – mai mulți bani publici alocați sănătății, B – reducerea deficitului bugetar, C – reducerea impozitelor). Preferințele fiecărui votant se prezintă astfel:

- Votantul 1 preferă varianta A variantei B, și pe aceasta variantei C;
- Votantul 2 preferă varianta C variantei A, și pe aceasta variantei B;
- Votantul 3 preferă varianta B variantei C, și pe aceasta variantei A.

Presupunând că, într-o primă fază, intră în competiție opțiunea A și B, A câștigă pentru că doi din 3 votanți preferă această variantă. Iar dintre A (A fiind preferat în fața lui B) și C, C are câștig de cauză (votanții 2 și 3 optează pentru C în defavoarea lui A). Așadar, opțiunea publică merge în favoarea lui C. Totuși, în acest demers, nu am avut o confruntare directă între C și B; din această confruntare, soluția preferată ar fi B.

Avem deci următorul paradox:

B > C, C > A, dar A > B (unde X > Y semnifică X preferat lui Y).

Așadar, nu avem o soluție care să fie în mod tranșant câștigătoare.

Procesul de votare intră într-un ciclu infinit care nu permite tranșarea opțiunii colective în favoarea uneia dintre variante. Să presupunem că, într-o primă etapă, se confruntă variantele B și C, iar cea care câștigă intră în competiție cu A: B > C și A > B, deci A pare să fie decizia corectă. Pentru a verifica însă acest lucru, A este pus în competiție cu C: C > A; de aici rezultă că soluția câștigătoare este C. Dar e nevoie de o confirmare prin confruntarea lui B cu C: B > C. Ajungem în acest fel în punctul de plecare, iar ciclul se repetă prin confruntări repetate între opțiuni.

Acest ciclu poate și este evitat prin stabilirea secvențialității votului (de exemplu, A intră în competiție cu B, iar câștigătorul cu C), iar rezultatul acestui unic ciclu conduce la decizia finală, fără alte confruntări ulterioare. În această situație, ordinea în care intră în competiție opțiunile este determinantă pentru rezultatul final. Acest lucru creează oportunități de vot strategic. Spre exemplu, votantul nr. 1 nu va vota în prima rundă (când se confruntă A cu B) în conformitate cu preferința sa reală (A) anticipând consecința votului său, respectiv o pierdere pentru soluția A în fața soluției C în confruntarea finală. De aceea, în prima etapă va opta pentru soluția B, anticipând o victorie a acesteia în fața variantei C în final.

Neajunsul votului în ciclu infinit, la care se adaugă cel al votului strategic într-un proces de votare cu ciclu unic, lasă nelămurită problematica votului și a mecanismului de vot care să ofere în mod tranșant și corect opțiunea colectivă. Un sistem de vot perfect ar fi acela în care rezultatul final reflectă preferința colectivă și nu doar a unui singur individ, când rezultatul nu depinde de existența celei de-a treia alternative sau de ordinea în care intră în confruntare.

Literatura demonstrează că nu există un astfel de sistem de vot perfect, culminând cu teorema lui Arrow, numită și „teorema imposibilității”[22]. Aceasta sugerează că nu ne putem aștepta ca guvernul să acționeze și să ia decizii la fel de rațional precum un individ. Arrow arată că nu există nici o modalitate de a cumula preferințele individuale pentru a satisface toate criteriile unui mecanism de vot. Mai mult, nu există nici un sistem de vot în care indivizii să voteze *întotdeauna* în conformitate cu preferința lor reală.

Totuși, votul majorității simple poate să conducă în anumite condiții la un rezultat care să reflecte fidel preferința colectivă. Principala condiție este ca funcția preferinței individuale (utilitatea în funcție de nivelul cheltuielilor cu bunurile publice) să prezinte un singur „vârf” (punct de maxim). Altfel spus, utilitatea pe care o aduce unui individ bunul public trebuie să atingă valoarea maximă doar pentru o anumită cantitate de bun public. Funcția preferinței individuale cu un singur vârf și, respectiv cu două vârfuri, se prezintă ca în graficele din Figura 8.

Dacă preferințele pentru un anumit bun public prezintă de regulă un singur vârf, atunci când intră în discuție mai multe bunuri publice, preferința individuală seamănă mai mult cu cea ilustrată în al doilea grafic, prezentând mai multe vârfuri. Satisfacția individuală se află în platoul de maxim pentru mai multe variante în care se combină producția variatelor bunuri publice (votul se dă pentru „pachete” de bunuri publice).

---

[22] Kenneth Arrow, laureat al premiului Nobel, punea în 1963 bazele teoriei imposibilității în legătură cu problematica opțiunii sociale.

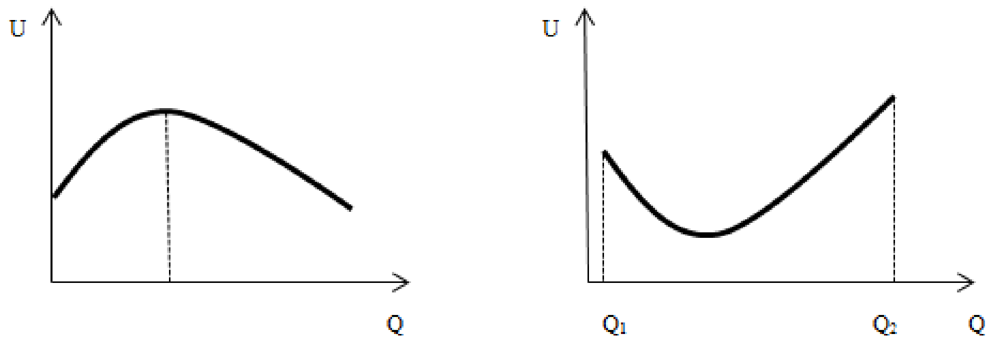


Figura 8. ***Preferințele individuale pentru bunuri publice, cu un „vârf" și respectiv două „vârfuri"***
Sursa: Stiglitz (2000)

Chiar și în cazul unui singur bun public, preferința individuală poate prezenta mai mult decât un „vârf". Acest lucru se întâmplă atunci când un contribuabil preferă ca Statul să cheltuiască o sumă importantă pentru acel bun public, iar o cheltuială medie nu îi aduce aceeași satisfacție precum lipsa investiției etatiste în acel bun. Este cazul cheltuielii publice cu educația. Un contribuabil cu venituri mari va opta pentru educația în sistem privat dacă cheltuiala publică în acest domeniu se situează sub un anumit prag. În acest caz, preferința lui este pentru o cheltuială cât mai mică a Statului pentru educație, căci orice creștere a acesteia se va reflecta în creșterea taxelor pe care le datorează. Utilitatea sa descrește odată cu creșterea cheltuielii publice cu educația, dar crește apoi odată ce aceasta atinge acel prag care determină contribuabilul respectiv să opteze pentru educația în sistem public. Existența celor două vârfuri (cărora le corespund cantitățile de bun public Q_1 și Q_2) face imposibil un echilibru în sistemul de vot cu majoritate simplă. La fel se întâmplă și în cazul altor bunuri publice pentru care există o alternativă, un serviciu similar în sistem privat.

Restricționând votul la un singur bun public, cresc șansele de a avea curbe de preferință individuală cu un singur vârf, și prin urmare, șansele de a avea un rezultat al votului cât mai corect.

Preferințele individuale vor prezenta mai multe vârfuri și în cazul în care votul privește aspecte precum structura grilei de taxare a veniturilor, sau alte chestiuni în legătură cu distribuția (poverii fiscale, de exemplu) între indivizi. Spre exemplu, sunt supuse votului, trei grile de taxare care împovărează diferit clasele de venit (săraci, clasa de mijloc, bogați), dar care se preconizează că vor aduce aceleași venituri la buget. Cei săraci și cei din clasa de mijloc vor opta în primul rând pentru acea grilă care prezintă cel mai mare ecart între impozitul datorat de ei și cel datorat de cei bogați. Aceștia din urmă, invocând suprataxarea, propun o variantă a grilei care le relaxează povara fiscală, fiind și pe placul celor săraci care ar plăti un impozit mai mic decât

cel agreat de ei în prima etapă. În aceste condiții, cei din clasa de mijloc vor prefera taxarea proporțională, agreată de altfel și de către cei bogați. În acest fel, fiecare dintre preferințele individuale ale celor trei clase de venit vor prezenta două vârfuri, iar votul va intra într-un ciclu infinit, aspecte care împiedică realizarea unui echilibru în sistemul de vot cu majoritate simplă. Această situație poate fi corectată supunând votului grile de taxare cu rată fixă și un minim neimpozabil (Stiglitz, 2000).

Dacă preferințele individuale prezintă un singur vârf, atunci rezultatul votului reflectă preferința votantului median. Votantul median este acel individ care împarte populația în două: jumătate dintre indivizi preferă mai mult (din bunul public), iar cealaltă jumătate preferă mai puțin în comparație cu votantul median. Votantul median va contribui în orice situație la formarea majorității în sprijinul preferinței sale. Dat fiind faptul că votantul median este cel care determină nivelul cheltuielilor publice, este interesant de urmărit dacă modul în care acesta votează corespunde criteriilor de eficiență. Raționamentul său este unul simplu în care se compară beneficiile cu costurile asociate furnizării bunurilor publice. Partea pe care o suportă votantul median din costul total, este comparată cu partea sa de beneficii, și de aici rezultă opțiunea sa în privința cantității de bun public (în sensul creșterii sau descreșterii acesteia). Dacă costul suportat de votantul median este inferior beneficiilor pe care le obține, atunci acesta apreciază că se investește prea mult în furnizarea de bunuri publice; dacă, în schimb, costurile sale depășesc beneficiile, atunci oferta de bunuri publice este considerată subdimensionată. În realitate, beneficiile și costurile pentru votantul median sunt inferioare beneficiilor, respectiv costurilor totale. De aceea, sistemul de vot cu majoritate simplă, care reflectă preferința votantului median, nu conduce în general la o dimensionare a ofertei de bunuri publice care să fie în concordanță cu criteriul eficienței lui Pareto; de cele mai multe ori, se ajunge fie într-o situație de supra-dimensionare sau sub-dimensionare a ofertei publice.

2.2. Conținutul și structura cheltuielilor publice

Furnizarea bunurilor publice implică cheltuieli în sarcina Statului, numite cheltuieli publice. În prezentarea **conținutului cheltuielilor publice**, literatura de specialitate face referire la cel puțin unul dintre aspectele descrise mai jos (Văcărel, 2007; Mutașcu, 2005).

Cheltuiala publică este pusă în legătură cu **repartiția resurselor publice** prin bugetul statului, concretizând etapa de repartizare și cheltuire efectivă a banului public. Repartizarea resurselor publice urmează și este condiționată de etapa mobilizării lor la bugetul de stat.

Cheltuiala publică este asociată apoi cu **programul de guvernare**, cu obiectivele statului, funcțiile și sarcinile sale care îl obligă să își asume investițiile de bani publici cu diverse destinații. Obiectivele guvernului sunt puse în practică cu mijlocirea banilor publici. Spre exemplu, construirea unei autostrăzi presupune un angajament financiar din partea statului și plata efectivă a lucrărilor asociate acestui obiectiv. Obiectivele prevăzute în programul de guvernare pot să difere de la o guvernare la alta. Un guvern cu orientare de dreapta va investi sume importante în infrastructura fizică, în educație și sănătate, în vreme ce un guvern cu orientare de stânga va fi preocupat mai ales de protecția socială sau subvenții acordate întreprinzătorilor. Dincolo de aceste orientări, funcțiile de bază ale statului (finanțarea serviciilor generale, armata, ordinea publică) sunt asumate de către fiecare guvern în parte.

Nu în ultimul rând, cheltuiala publică vine să răspundă **cererii de bunuri publice** venită din partea societății. Banii publici finanțează necesitățile publice de bunuri și servicii considerate prioritare, atât din *sfera nematerială* (servicii publice generale, acțiuni social-culturale, armata, ordinea publică), cât și din *sfera producției materiale* (acțiuni economice). Deși greu de apreciat și agregat utilitatea pe care o aduc serviciile publice fiecărui cetățean/firmă, există câteva repere care permit cuantificarea, chiar aproximativă, a cererii de bunuri publice. Astfel de repere sunt gradul de utilizare a unui serviciu public preexistent, dificultăți semnalate în furnizarea unui serviciu de calitate și pe scară largă, gradul de satisfacție al beneficiarilor (de exemplu, al pacientului, al elevului, al șoferului), sau noi obiective care solicită finanțări noi. Aprecierea utilității individuale adusă de serviciile publice și implicit, cuantificarea cererii de bunuri publice revine, de regulă, autorităților din cadrul unităților administrativ-teritoriale. Aceștia devin „purtătorii" cererii de bunuri publice, altfel spus, reprezintă interesele comunității locale atunci când se discută, la nivel central, obiectivele de finanțat cu bani publici.

Luând în considerare acest cumul de factori (funcțiile asumate uzual de stat, obiective de stat strategice, orientarea guvernelor, nevoile societății), capătă contur programele publice care necesită finanțare, acestea fiind reflectate pe partea de cheltuieli a bugetului de stat. Concret, cheltuiala publică, odată aprobată prin bugetul de stat, ocazionează o serie de **plăți, transferuri de bani publici**, din bugetul statului către beneficiari – persoane fizice sau juridice. Cheltuirea banului public se realizează prin intermediul unui sistem complex de organe și instituții în cadrul cărora activează **ordonatorii de credite bugetare**. În România, ordonatorii principali de credite sunt conducătorii autoritatilor publice, miniștrii și conducătorii celorlalte organe de specialitate ale administratiei publice centrale, primarii unităților administrativ-teritoriale și președinții consiliilor județene. Conducătorii instituțiilor publice cu personalitate juridică, aflați în subordinea ordonatorilor principali de credite, cărora li se alocă fonduri

din bugetul de stat, sunt ordonatori secundari sau terțiari de credite, după caz[23]. **Creditele bugetare** sunt sume aprobate prin buget**,** reprezentând limita maximă până la care se pot efectua plăți în cursul anului bugetar, cu scopul finanțării diverselor nevoi colective.

Cheltuielile publice înglobează cheltuielile efectuate din fondurile constituite la nivelul **bugetelor administrațiilor publice centrale** (bugetul central al statului, fondul național unic de asigurări sociale de sănătate, bugetul asigurărilor sociale de stat, fondul de șomaj, bugetele instituțiilor publice autonome etc.), la care se adugă cheltuielile colectivităților locale finanțate de la **bugetele unităților administrativ-teritoriale**.

Este importantă cunoașterea ***ansamblului*** cheltuielilor publice realizate într-un stat, într-un an bugetar, căci acesta dă măsura intervenției publice într-o societate. La fel de utilă este și cunoașterea ***structurii*** cheltuielilor publice, din cel puțin următoarele considerente.

În primul rând, contribuabilul este interesat de destinația banilor publici la a căror acumulare participă prin plata impozitelor. Societatea dorește să cunoască cine sunt beneficiarii avantajelor create de stat. Cunoscând structura cheltuielilor publice și indicatorii bugetari corespunzători, putem, cu toții, să ne facem o idee asupra modului de folosire a banului public. *În al doilea rând*, o grupare a cheltuielilor publice care este organizată după criterii standard, permite comparații internaționale. În acest fel, spre exemplu, se poate aprecia efortul financiar public în domeniul armatei, în România comparativ cu alte țări europene. *Nu în ultimul rând*, o grupare unică a cheltuielilor publice permite o analiză în dinamică, care oferă informații cu privire la evoluția în timp a sumelor angajate de către stat pentru un obiectiv public sau altul. Pornind de la o astfel de structură, putem aprecia spre exemplu dacă, de la un an la altul, cheltuielile publice angajate în domeniul sănătății au crescut sau au scăzut, și în ce proporție.

Literatura de specialitate identifică mai multe **clasificații** atunci când se vorbește de structura cheltuielilor publice, care au la bază diferite criterii de grupare. Reținem trei dintre acestea ca fiind cele mai relevante și mai uzuale.

(1) Clasificația administrativă (instituțională) este cea care delimitează cheltuielile publice în raport cu instituțiile ordonatori de credite (ministere, instituții publice autonome, unități administrativ-teritoriale). Deși o astfel de grupare dă informații cu privire la beneficiarii alocațiilor bugetare (un minister anume, un județ anume), aceștia dau banilor publici destinații diverse care nu pot fi identificate într-o clasificație de acest tip.

O formă simplificată a acestei clasificații se prezintă astfel:

[23] Conform Legii273/2006 actualizată

a. Cheltuieli publice realizate prin administrația publică centrală (și detaliat pe ministere);
b. Cheltuieli publice realizate prin administrațiile locale;
c. Cheltuieli publice realizate prin fondurile de protecție socială.

(2) Clasificația economică delimitează cheltuielile curente de cheltuielile de capital, respectiv cheltuielile cu bunuri și servicii de cheltuielile de transfer. *Cheltuielile curente* reprezintă un consum de resurse publice pentru buna funcționare a instituțiilor statului, pentru sprijinul material al categoriilor defavorizate sau pentru rambursarea împrumuturilor statului. *Cheltuielile de capital* în schimb, sunt cele care ocazionează investiții pentru dezvoltarea și modernizarea patrimoniului public. Pe de altă parte, *cheltuielile privind bunurile și serviciile* sunt cele care ocazionează plăți pentru remunerarea serviciilor sau achizițiile de echipamente în instituțiile publice. În contrast, *cheltuielile de transfer* sunt cele care nu implică o contraprestație; sunt sume de bani puse la dispoziția anumitor categorii de persoane fizice (pensionari, șomeri, studenți etc) sau persoane juridice (subvenții specifice), respectiv la dispoziția administrațiilor publice locale (finanțări specifice).
Gruparea economică a cheltuielilor publice, se poate prezenta după cum urmează:

a. Cheltuieli care reprezintă consum definitiv de venit național (salarii, bunuri și servicii);
b. Subvenții și transferuri;
c. Dobânzi aferente datoriei publice;
d. Formarea brută de capital (investiții);
e. Transferuri de capital;
f. Investiții financiare;
g. Împrumuturi acordate/garantate;
h. Rambursări de credite, dobânzi și comisioane aferente.

(3) Clasificația funcțională este cea care delimitează cheltuielile publice în raport cu domeniile, ramurile, sectoarele de activitate finanțate din bani publici. Această grupare prezintă un interes deosebit datorită faptului că reflectă obiectivele politicii fiscale a statului, de finanțare a necesităților de funcționare a organelor și instituțiilor statului, de protecție socială, de susținere a unor programe prioritare sau categorii socio-profesionale specifice, sau de rambursări a unor împrumuturi publice.
Gruparea funcțională se poate prezenta după cum urmează:

a. Servicii publice generale (președinția, organe legislative și executive, justiție);
b. Apărare;
c. Ordine publică;
d. Educație (școli, universități, institute de cercetare);

e. Sănătate (spitale, clinici, institute de cercetare, medici de familie);
f. Securitate socială și bunăstare (protecție socială, asistență socială);
g. Acțiuni economice (acțiuni în favoarea unităților economice din ramuri economice de interes, subvenții pentru export, participarea la organisme internaționale, cheltuieli de cercetare);
h. Locuințe și servicii comunale (locuințe, spații de agrement, instituții de cult);
i. Recreație, cultură și religie (instituții și acțiuni culturale);
j. Protecția mediului.

Această ultimă grupare este cea mai populară, iar Comisia Europeană, prin Eurostat database, furnizează date complete, pe un orizont lung de timp și pentru toate țările membre. Ea poartă denumirea de COFOG (Classification of the functions of government[24]).

Cu scopul de a exemplifica aceste modalități de grupare a cheltuielilor publice, considerăm **bugetul României pe anul 2018** care permite identificarea destinației banilor publici conform criteriilor înfățișate.

Pe clasificația **administrativă**, cheltuielile publice ale României (2018) se prezintă astfel:

Tabelul 8. ***Clasificația administrativă – Bugetul României, 2018***

	Administrația centrală	Administrația locală	Fondul pentru protecție socială
Total cheltuieli publice	227,3	77,3	100,7

Sursa: date extrase din Eurostat, exprimate în mld RON

Indicatorii din Tabelul 8 permit câteva interpretări cu privire la nivelul la care sunt cheltuiți cei mai mulți bani publici. În România, prin administrația centrală este mobilizată și redistribuită cantitatea cea mai însemnată de bani publici, iar prin unitățile administrativ-teritoriale cea mai scăzută cantitate de bani publici. Fondul de protecție socială este destul de consistent, reprezentând aproape jumătate din valoarea bugetului administrației centrale. O astfel de grupare a cheltuielilor publice, permite determinarea *nivelului de descentralizare în domeniul public* care reprezintă proporția în care cheltuielile publice totale se realizează la nivel local, adică cu mijlocirea bugetelor unităților administrativ-teritoriale. Acest indicator poate fi formalizat astfel:

$$D = \frac{Cheltuieli\ bugetare\ finanțate\ prin\ bugetul\ local}{Cheltuieli\ bugetare\ totale} * 100$$

[24] Mai multe despre această grupare, găsiți aici: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Classification_of_the_functions_of_government_(COFOG)

Pentru anul 2018, cheltuielile bugetare totale reprezintă aproximativ 405,3 mld RON, ceea ce înseamnă un nivel al descentralizării de 19%. Cu cât valoarea acestui indicator este mai mare, cu atât nivelul de descentralizare este mai ridicat, respectiv bugetele locale participă la cheltuirea banului public într-o proporție mai mare. Acesta este un lucru bun dacă ne gândim la faptul că autoritatea locală este cea care cunoaște cel mai bine nevoile de finanțare publică în teritoriu, însă un nivel ridicat al descentralizării trebuie însoțit și de un management eficient al resurselor publice la nivel local.

Pe clasificațiile **economică** și **funcțională**, cheltuielile publice ale României iau următoarele destinații:

Tabelul 9. ***Clasificația economică și clasificația funcțională a cheltuielilor publice – Bugetul României, 2018***

Clasificația economică	*Indicator*	***Clasificația funcțională***	*Indicator*
Consum final	159,6	Servicii publice generale	43,9
Consum intermediar	48,2	Apărare	15,8
Salarii	103,9	Ordine publică	20,7
Subvenții	3,4	Afaceri economice	40
Alte transferuri curente	16,5	Protecția mediului	7,9
Beneficii sociale	110,3	Locuințe și servicii comunale	9,0
Transferuri de capital	12,7	Sănătate	44,2
Formarea brută de capital	25,4	Recreație, cultură, religie	9,6
Granturi pentru investiții	5,8	Educație	30,1
		Protecție socială	110,8

Sursa: date extrase din Eurostat, exprimate în mld RON

Indicatorii bugetari pe *clasificația economică* ne arată că majoritatea banilor publici sunt destinați finanțării consumului, transferurilor sociale și salariilor din sistemul bugetar, și mai puțin investițiilor și subvenționării sectorului privat. Domeniile finanțate cu prioritate în România anului 2018, sunt protecția socială, sănătatea, serviciile publice generale, afacerile economice și educația, conform *clasificației funcționale*.

O utilitate aparte prezintă **clasificațiile încrucișate** care evidențiază fie modul de cheltuire a banului public pe nivele administrative și în cadrul lor pe ramuri sau destinații economice, fie alocările pe domenii și în cadrul lor conținuturile economice ale operațiunilor de finanțare cu bani publici. O astfel de clasificație încrucișată, cu indicatorii corespunzători, se poate prezenta ca mai jos:

Tabelul 10. ***Alocarea banilor publici pe nivele administrative și pe domenii, în România***

Anul 2018	BACS	BL	FPS
Servicii publice generale	41,2	10,6	0
Apărare	15,8	0	0
Ordine publică	19,3	1,3	0
Afaceri economice	60,4	13,3	0
Protecția mediului	4,1	3,8	0
Locuințe și servicii comunale	7,2	6,5	0
Sănătate	14,9	16,8	34,7
Recreație, cultură, religie	3,3	6,3	0
Educație	25,8	4,2	0
Protecție socială	34,8	14,0	65,9

Sursa: date Eurostat, exprimate în mld RON

Notă: BACS este bugetul administrației centrale de stat, BL sunt bugetele locale, iar FPS este fondul de protecție socială.

O serie de informații pot fi desprinse de aici, prin *interpretări pe ambele dimensiuni, atât pe verticală, cât și pe orizontală.* Privind datele pe *verticală*, observăm că domeniile prioritare la finanțare diferă în raport cu nivelul la care se realizează acest lucru: dacă administrația centrală se preocupă mai ales de finanțarea afacerilor economice, la nivelul colectivităților locale prioritare sunt investițiile în sănătate, în vreme ce prin fondul de protecție socială sunt finanțate, desigur, în principal, serviciile de protecție socială. Interpretând apoi informațiile pe *orizontală*, ajungem la concluzia că în România, serviciile publice generale, apărarea, ordinea publică, afacerile economice și educația sunt finanțate în proporție covârșitoare la nivel central, iar protecția mediului, locuințele, serviciile comunale și cultura primesc finanțări, într-un mod relativ echilibrat, atât de la bugetul central cât și de la cel local. Sănătatea și protecția socială constituie, în cea mai mare parte, obiectul finanțării prin fondul de protecție socială.

ȘTIAI CĂ…?
Mai multe despre nivelul și structura cheltuielilor publice în România, poți găsi aici: https://mfinante.gov.ro/ro/domenii/buget

VREI SĂ AFLI MAI MULT?
Identifică modul de structurare a cheltuielilor publice pe clasificația administrativă, în România în anul 2022. Află gradul de descentralizare.

2.3. Analiza statică și dinamică a cheltuielilor publice

2.3.1. Analiza statică

Analiza statică a cheltuielilor publice permite identificarea nivelului cheltuielilor publice, ale unei țări, la un moment dat, sau facilitează comparații între țări din perspectiva finanțărilor publice. Acest tip de analiză folosește ca și instrumente indicatori specifici, dintre care cei mai uzuali sunt cei enumerați mai jos:

1. Volumul cheltuielilor publice

$$CP_t = \sum_{i}^{n} CP_i$$

unde CP_t reprezintă cheltuielile publice totale, iar CP_i sunt categoriile specifice de cheltuieli, regăsite în clasificația cheltuielilor publice.

Acest indicator oferă informația globală cu privire la măsura interferenței statului în viața economico-socială a unei țări, totalitatea banilor publici alocați prin bugetele administrate de stat. Mai mult, indicatori analitici pot fi construiți pentru fiecare categorie de cheltuială, permițând comparații între sumele alocate din bani publici, la un moment dat, pentru diferite categorii de cheltuieli (cheltuieli de consum versus cheltuieli pentru investiții, cheltuieli pentru sănătate versus educație etc).

2. Cheltuiala publică medie

Dacă se dorește cunoașterea părții din cheltuiala publică care revine fiecărui cetățean al țării, se poate apela la calculul cheltuielii publice medii pe cap de locuitor, după formula de mai jos, raportând cheltuielile publice totale la numărul de locuitori:

$$CP_{cap} = \frac{CP_t}{Pop}$$

Similar, se pot determina indicatori specifici pentru fiecare categorie de cheltuială în parte: spre exemplu, se poate calcula, cheltuiala publică medie (per capita) cu învățământul, cu sănătatea etc.

Utilitatea acestui indicator este demonstrată mai ales în studiile comparative care își propun să urmărească, spre exemplu, cât investește statul în protecție socială, în medie, pe cap de locuitor, în fiecare dintre țările analizate. Altfel, relevanța acestui indicator este limitată dat fiind faptul că beneficiile obținute din partea statului de către fiecare cetățean în parte (servicii, avantaje etc) diferă esențial de la un individ la altul, datorită procesului de redistribuire care are loc la nivelul bugetului de stat. În acest caz, valoarea medie nu reflectă situația specifică a fiecărui beneficiar în parte.

3. Ponderea cheltuielilor publice în PIB

Indicatorul cel mai adesea utilizat în comparațiile internaționale este ponderea cheltuielilor publice în PIB, determinat fie în formă agregată, fie analitic, pe categorii specifice de cheltuieli publice:

$$CP_{\%PIB} = \frac{CP}{PIB} \times 100$$

Semnificația acestui indicator este una însemnată, stând la baza celor mai multe analize comparative (inclusiv cele care au ca obiect intervenționismul statal). El arată care este partea din produsul intern brut al unei țări, care se alocă pentru finanțarea nevoilor colective ale societății. Mai precis, indică cât din valoarea producției obținute în interiorul țării în decurs de un an, este distribuită prin bugetul de stat, în urma mobilizării ei prin intermediul impozitelor și taxelor.

Cateva date care să ilustreze acești indicatori și utilitatea lor se regăsesc în tabelul de mai jos.

Tabelul 11. ***Indicatori specifici analizei statice a cheltuielilor publice – România, Franța, 2020***

2020	România	Franța
Indicatorul 1 (mld EUR)		
Cheltuieli publice totale	92	1420
Cheltuieli cu ordinea publică	6	41
Cheltuieli cu sănătatea	12	207
Cheltuieli cu educația	8	127
Indicatorul 2 (EUR per capita)		
Cheltuiala publică medie	4753	21087
Cheltuiala medie cu ordinea publică	287	607
Cheltuiala medie cu sănătatea	624	3074
Cheltuiala medie cu educația	417	1883
Indicatorul 3 (%PIB)		
Ponderea cheltuielilor publice totale în PIB	42	61,6
Ponderea cheltuielilor cu ordinea publică în PIB	2,5	1,8
Ponderea cheltuielilor cu sănătatea în PIB	5,5	9
Ponderea cheltuielilor cu educația în PIB	3,7	5,5

Sursa: prelucrări pe baza datelor Eurostat

Indicatorul cheltuielilor publice totale nu se pretează comparațiilor între țări; așa cum se vede în Tabelul 11, cheltuielile publice în Franța sunt de 15 de ori mai mari decât cele din România, însă Franța este o țară cu o valoare a producției mai mare, de dimensiuni mai mari și cu o populație mai numeroasă (de trei ori mai mare decât populația României). În schimb, acest indicator ne permite analiza în structură, care ne arată, pentru ambele țări, investirea unui volum mai mare de bani publici în domeniul sănătății decât în educație sau ordine publică.

Corectând informația oferită de primul indicator cu mărimea populației, se obține al doilea indicator care este ceva mai relevant pentru comparațiile internaționale. Deși acesta indică și el diferențe mari între valorile medii ale cheltuielilor publice în România și Franța, ele pot fi explicate în continuare prin diferențele în termeni de nivel de dezvoltare, volumul producției naționale sau orientările guvernanței publice.

Cel de-al treilea indicator este cel care ține cont de mărimea producției în țările analizate; e firesc ca țările cu producție mai mare să aibă și un buget de dimensiuni mai mari datorită unei materii impozabile mai consistente. Indicatorul care reprezintă ponderea cheltuielilor publice în PIB ține cont de acest lucru și facilitează comparațiile, chiar și cele realizate între o țară mai dezvoltată și una mai puțin dezvoltată, prin corecția rezultată prin raportarea la PIB. În acest fel, diferențele care rămân și după acesată corecție își găsesc explicațiile în factori de altă natură decât dimensiunea economiei. Comparând datele asociate acestui indicator în cazul României și Franței, observăm o diferență importantă între acestea, ponderea cheltuielilor în PIB este mai mare în Franța, atât la nivel agregat, dar și în structură, pe anumite componente; există însă cel puțin o excepție – România investește în ordine publică mai mulți bani publici (exprimați ca și pondere în PIB) decât Franța.

CE PĂRERE AI?
România investește în ordine publică mai mulți bani publici decât Franța.

Cel mai adesea, primii doi indicatori (cheltuielile publice totale și medii) sunt apreciați la valoarea lor nominală, adică la nivelul prețurilor din anul respectiv. Dacă însă, se urmărește completarea analizei statice cu una dinamică, și perioada de observație este una marcată de inflație, pentru a facilita comparațiile în timp se apelează la **valoarea reală** a acestor indicatori, obținută prin corectarea valorii nominale cu indicele prețurilor. Acest lucru nu e nevoie să se realizeze în cazul celui de-al treilea indicator (ponderea cheltuielilor publice în PIB) pentru că, în acest caz, atât cheltuielile publice (numărătorul), cât și PIBul (numitorul) sunt exprimate în prețurile curente, ale anului respectiv, și prin raportare unul la celălalt se elimină efectul prețului.

Formulele după care se obțin valorile reale ale cheltuielilor publice totale și per capita sunt cele de mai jos:

$$CP_{t\,real} = \frac{CP_t}{I_p}$$

$$CP_{cap\,real} = \frac{CP_{cap}}{I_p}$$

unde $I_p = \frac{p_t}{p_b} * 100$ este indicele prețurilor de consum, determinat ca raport între nivelul prețurilor anului t (pentru care se dorește transformarea valorii nominale în valoare reală) și nivelul prețurilor anului de bază (b). De regulă, indicele prețurilor de consum este disponibil în bazele de date statistice și se exprimă procentual.

Cu scopul de a evidenția diferența care există între valoarea nominală și valoarea reală a indicatorilor din categoriile 1 și 2, redăm mai jos valoarea reală calculată pe baza indicelui prețurilor de consum având ca bază, anul de referință 2010.

Tabelul 12. ***Cheltuieli publice totale și per capita în Franța – valori nominale și reale***

2020	**CP_t**	**$CP_{t\,real}$**	**CP_{cap}**	**$CP_{cap\,real}$**
Franța	1420 mld eur	1268 mld eur	21087 eur	18828 eur

Sursa: prelucrări după date Eurostat (https://ec.europa.eu/eurostat/data/database) și UNCTAD (https://unctadstat.unctad.org/EN/)

Notă: indicele prețurilor de consum ia în considerare modificarea prețurilor în anul 2020 față de anul de bază 2010; în cazul Franței, este vorba de o creștere a prețurilor între 2010 și 2020, cu 12%.

Valorile reale desemnează cheltuielile totale și per capita ale anului 2020, dar exprimate la nivelul prețurilor din anul 2010 (în prețuri constante). Se observă că în termeni reali, cheltuielile publice totale și per capita prezintă o valoare inferioară în raport cu valorile nominale, rezultat al efectului inflaționist.

VREI SĂ AFLI MAI MULT?
Determină valorile reale ale cheltuielilor publice în România în anul 2022.

2.3.2. Analiza dinamică

Analiza dinamică vine în completarea analizei statice, permițând observarea trendurilor înregistrate la nivelul indicatorilor privind cheltuiala publică totală și în structură, cheltuiala medie, sau ponderea cheltuielilor publice în PIB, toate pentru o singură țară. Mai mult, în comparațiile interstatale, această analiză facilitează încadrarea fiecărui stat în grupe pre-definite (de exemplu, țări care optează în mod constant pentru un volum însemnat/redus al cheltuielilor publice, pentru menținerea în mod perpetuu a unor cheltuieli cu protecția socială foarte mari/foarte scăzute, țări care își ajustează sau nu dimensiunea bugetului în funcție de trendul producției, etc).

Analiza dinamică face apel la câțiva indicatori, dintre care cei mai relevanți sunt redați mai jos.

1. Indicatori ai evoluției volumului cheltuielilor publice

Acești indicatori urmăresc modul în care evoluează de la un an la altul volumul agregat al cheltuielilor publice sau cheltuieli specifice, putând fi exprimați fie prin diferența absolută, fie prin cea relativă, în acest ultim caz prezentându-se sub forma unui indice al creșterii/descreșterii. Metoda de calcul pentru a descrie evoluția indicatorilor în termeni nominali, este redată mai jos:

$\Delta CP = CP_1 - CP_0$, este diferența absolută și

$I_{CP} = \frac{CP_1}{CP_0}$, este diferența relativă.

CP_1 și CP_0 reprezintă cheltuielile publice (agregate sau analitice) ale perioadei (1) și respectiv (0), nefiind absolut necesar ca aceste perioade să reprezinte ani consecutivi.

Tabelul de mai jos ilustrează modul de calcul al acestor indicatori.

Tabelul 13. ***Evoluția volumului cheltuielilor publice – valori nominale***

Cheltuieli publice totale	**1995 (mld eur)**	**2020 (mld eur)**	**ΔCP (mld eur)**	**I_{CP}**
România	9,8	92	82,2	9,3
Franța	654	1420	766	2,1
Cheltuieli cu protecția socială	**1995 (mld eur)**	**2020 (mld eur)**	**ΔCP (mld eur)**	**I_{CP}**
România	2,8	30	27,2	10,7
Franța	261,2	627,9	366,7	2,4

Sursa: prelucrări după date Eurostat

Datele din tabel ne indică, pentru perioada 1995-2020, o creștere a cheltuielilor publice (agregate și pe componenta protecție socială), atât în cazul României, cât și al Franței. Deși diferența absolută ne arată creșteri mai însemnate în Franța decât în România, informația cea mai relevantă o obținem analizând indicele creșterii: dacă pentru România cheltuielile publice au crescut de 9-10 ori, în Franța acestea s-au dublat doar. Punctul de pornire (indicatorii anului 1995) prezintă diferențe însemnate între cele două țări, iar evoluția ilustrată de indici ne arată că România înregistrează un ritm mai alert de creștere care o apropie cu încă un pas de trăsăturile unei țări dezvoltate, unde sistemul public acordă o importanță crescută protecției sociale.

Totuși, fiind vorba de un interval lung de timp (25 de ani), fenomenul inflaționist din această perioadă riscă să inducă o imagine deformată asupra evoluției cheltuielilor

publice, dacă acestea sunt considerate la valoarea lor nominală. Pentru corectarea influențelor determinate de modificarea prețurilor, este necesară exprimarea creșterii cheltuielilor în prețuri constante, la valoarea reală (Văcărel, 2007).

Modalitățile de calcul care descriu creșterea cheltuielilor publice în termeni reali sunt cele de mai jos:

$$\Delta CP_{real} = \left({CP_1}/{Ip_1} \right) - \left({CP_0}/{Ip_0} \right)$$

$$I_{CP_{real}} = \frac{CP_1/Ip_1}{CP_0/Ip_0}$$

unde Ip_0 și Ip_1 reprezintă indicele de creștere a prețurilor în perioadele 1 și 0 față de perioada de referință sau de bază (b). În acest fel, se compară evoluția indicatorului (cheltuieli publice) exprimat în prețurile anului b.

Tabelul 14. ***Evoluția volumului cheltuielilor publice în Franța – valori reale***

Franța	**1995 (mld eur)**	**2020 (mld eur)**	**ΔCP (mld eur)**	**I_{CP}**
Cheltuieli publice totale	838,5	1267,8	429,3	1,51
Cheltuieli cu protecția socială	334,8	560,6	225,8	1,67

Sursa: prelucrări după date Eurostat și UNCTAD. Valorile reale sunt exprimate în prețurile anului 2010, ca an de referință. În 1995, indicele prețurilor de consum în Franța reprezenta 78%, iar în 2020, 112% raportat la anul de bază 2010.

Analizând rezultatele în termeni reali, constatăm faptul că, în cazul Franței, creșterile (atât în dferență absolută, cât și în diferență relativă) în perioada analizată (1995-2020) sunt mai reduse decât cele rezultate în cazul valorilor nominale. Deși, în termeni nominali, cheltuielile publice totale au crescut în Franța de 2,1 ori și respectiv de 2,4 ori pentru cheltuielile cu protecția socială, în fapt (în termeni reali) creșterile au fost mai mici. Mai mult, valorile reale arată o creștere mai însemnată a cheltuielilor publice cu protecția socială în raport cu creșterea înregistrată la nivelul cheltuielilor totale (un indice de 1,67 comparativ cu 1,51), o situație inversă față de constatările asupra valorilor nominale.

ȘTIAI CĂ...?
România a cunoscut rate ale inflației anuale de până la 150%, valoarea maximă fiind atinsă în 1997. Perioada 1995-2001 a fost marcată de rate anuale ale inflației de peste 30%, după care acestea au început să descrească treptat până la 3% în 2012. După o serie de oscilații, rata anuală a inflației a ajuns în 2020 la 2,65%.

VREI SĂ AFLI MAI MULT?
Găsește cum au evoluat în termeni reali cheltuielile publice în România.

Pentru aprecierea evoluției cheltuielilor publice, uzuală este și folosirea ritmului de creștere/descreștere ca și măsură a modificării relative la nivelul cheltuielilor publice. Modalitățile de calcul se prezintă ca mai jos:

$R_{CP} = \frac{CP_1 - CP_0}{CP_0} \times 100$ pentru expresia nominală, respectiv

$R_{CP_{real}} = \frac{CP_1/Ip_1 - CP_0/Ip_0}{CP_0/Ip_0}$ pentru expresia reală.

Acest indicator exprimă modificarea procentuală a cheltuielilor publice exprimate în prețuri curente, respectiv prețuri constante.

2. Indicatori ai evoluției cheltuielilor publice per capita

Similar cu modul de prezentare al indicatorilor evoluției cheltuielilor publice, pentru cheltuielile publice per capita avem:

– în termeni nominali:

$$\Delta CP_{cap} == CPcap_1 - CPcap_0$$

$$I_{CPcap} = \frac{CPcap_1}{CPcap_2}$$

– în termeni reali:

$$\Delta CPcap_{real} = \left({}^{CPcap_1}/_{Ip_1}\right) - \left({}^{CPcap_0}/_{Ip_0}\right)$$

$$I_{CPcap_{real}} = \frac{CPcap_1/Ip_1}{CPcap_0/Ip_0}$$

Evoluția acestui indicator poate fi exemplificată din nou în cazul Franței, iar rezultatele și interpretările nu diferă esențial de cele formulate pentru evoluția totalului cheltuielilor publice. Cel mai relevant indicator care surprinde dinamica și în același timp permite comparații între țări este indicele de creștere/descreștere. În Franța, cheltuielile publice per capita au crescut, în termeni reali, cu puțin peste 30% pe parcursul celor 25 de ani, chiar dacă valorile nominale indică aproape o dublare.

Tabelul 15. ***Evoluția cheltuielilor publice per capita în Franța, în valori nominale și reale***

Franța	1995 (eur)	2020 (eur)	ΔCP_{cap} (eur)	I_{CPcap}
Cheltuieli publice per capita (nominal)	11026	21087	10061	1,9
Cheltuieli publice per capita (real)	14135	18827	4692	1,33

Sursa: prelucrări după date Eurostat și Unctad. În 1995, indicele prețurilor de consum în Franța reprezenta 78%, iar în 2020, 112% raportat la anul de bază 2010.

3. Indicatori ai evoluției ponderii cheltuielilor publice în PIB

Exprimarea indicatorului (ponderea cheltuielilor publice în PIB) sau a variației acestuia în termeni reali, nu modifică rezultatele față de situația exprimării în termeni nominali, căci în fiecare dintre aceste situații, atât totalul cheltuielilor publice, cât și PIBul sunt date la același nivel al prețurilor (fie în prețuri curente, fie în prețuri constante), iar prin raportare unul la celălalt se elimină efectul prețului. Așadar, vom surprinde în continuare indicatorii de evoluție, în termeni nominali, cu precizarea că rezultatele sunt aceleași în termeni reali.

Cel mai simplu indicator al evoluției ponderii cheltuielilor publice în PIB este diferența absolută:

$$\Delta CP_{\%PIB} = CP_{\%PIB_1} - CP_{\%PIB_0}$$

care arată cum se modifică această pondere în perioada 1 față de perioada 0.

Indicele care surprinde aceeași evoluție, poate fi scris astfel:

$$I_{CP_{\%PIB}} = \frac{CP_{\%PIB_1}}{CP_{\%PIB_0}} = \frac{I_{CP}}{I_{PIB}}$$

fiind denumit și coeficientul de corespondență între creșterea cheltuielilor publice și creșterea PIB (Văcărel, 2007). Acest indicator evidențiază în ce raport se află modificările la nivelul cheltuielilor publice cu modificările la nivelul PIBului, arată cum se adaptează talia bugetului public la trendul economiei, sau invers, cum evoluează economia ca urmare a ajustării dimensiunii cheltuielilor publice.

Aceeași corespondență, între evoluția cheltuielilor publice și evoluția PIBului, este surprinsă și prin raportarea ritmurilor de modificare, obținându-se indicatorul cunoscut sub numele de elasticitatea cheltuielilor publice în raport cu PIB (Moșteanu, 2005):

$$E_{CP/PIB} = \frac{\frac{CP_1 - CP_0}{CP_0} \times 100}{\frac{PIB_1 - PIB_0}{PIB_0} \times 100}$$

Acest indicator arată modificarea procentuală a cheltuielilor publice la modificarea cu 1% a PIB. Putem afirma următorul lucru: cheltuielile publice sunt elastice la modificarea PIBului dacă răspund acestei modificări într-o măsură mai mare, respectiv dacă se înregistrează o creștere a ponderii cheltuielilor publice în PIB pe măsura dezvoltării economiei (E este superior lui 1). În contrast, cheltuielile publice sunt inelastice la modificarea PIBului dacă reacția lor este inferioară, respectiv dacă ponderea cheltuielilor publice în PIB scade pe măsura creșterii PIBului (E este inferior lui 1). Dacă elasticitatea este unitară (E = 1), atunci ponderea cheltuielilor publice în PIB rămâne constantă indiferent de evoluția economiei.

Indicatorii evoluției ponderii cheltuielilor publice în PIB, sunt exemplificați în cazul Franței și României, în tabelul de mai jos.

Tabelul 16. ***Evoluția ponderii cheltuielilor publice în PIB – Franța și România***

Ponderea cheltuielilor publice în PIB	1995 (%)	2020 (%)	$\Delta CP_{\%PIB}$ (%)	$I_{CP\%PIB}$	$E_{CP/PIB}$
România	34,1	42	7,9	1,23	**1,26**
Franța	54,4	61,6	7,2	1,13	**1,28**

Sursa: prelucrări pe baza datelor Eurostat

Rezultatele nu diferă semnificativ între Franța și România. În ambele cazuri, ponderea cheltuielilor publice în PIB a crescut în perioada 1995-2020 cu peste șapte puncte procentuale. Iar indicii și indicatorul elasticității ne arată că modificările intervenite la nivelul cheltuielilor publice au fost în legătură strânsă cu trendul economiei; cheltuielile publice s-au adaptat și s-au modificat în funcție de evoluția PIBului. În ambele țări se înregistrează o creștere a ponderii cheltuielilor publice în PIB pe măsura dezvoltării economiei (E este superior lui 1).

VREI SĂ AFLI MAI MULT?
Găsește metodologia de calcul care a condus la rezultatele aferente $E_{CP/PIB}$ reflectate în tabelul de mai sus.

2.4. Eficiența, calitatea și impactul cheltuielilor publice

2.4.1. Delimitări conceptuale

Așa cum am văzut, cheltuielile publice cunosc destinații precise, ele susțin domenii esențiale pentru bunul mers al societății și bunăstării individuale. A discuta despre **legătura dintre efortul financiar al statului și realizarea obiectivelor economico-sociale** vizate, este un lucru absolut firesc într-o societate democratică.

Sub aspect semantic, literatura introduce termeni diverşi atunci când pune în legătură cheltuielile publice cu rezultatele obținute. Ecalle (2005) caută să aducă lămuriri în acest sens, afirmând că pentru politicile publice se poate vorbi despre *eficacitate*, în vreme ce gestiunea unui organism public poate fi caracterizată de *eficiență*.

Un organism gestionar de fonduri publice este *eficient* dacă are capacitatea de a maximiza raportul între produsele/rezultatele obținute (în termeni cantitativi și calitativi) și cheltuielile angajate. Eficiența poate fi exprimată, spre exemplu, în euro alocați pe fiecare oră de învățământ sau pe pacient în spitale.

Atingerea obiectivului eficienței în organismele publice nu e suficient, dar constituie o condiție esențială pentru ca o politică publică, și respectiv cheltuielile publice angajate, să devină eficace. *Eficacitatea* este judecată prin prisma beneficiului socio-economic adus de cheltuiala publică. Acesta se calculează ca și diferență între plusul de utilitate pe care colectivitatea îl obține beneficiind de cheltuiala publică și costul prelevărilor obligatorii necesare pentru a finanța respectiva cheltuială. Dacă beneficiul socio-economic este pozitiv, atunci spunem că există justificare pentru cheltuiala publică. Câștigurile în termeni de utilitate, surplusul colectiv, nu sunt întotdeauna ușor de măsurat – Ecalle (2005) exemplifică prin utilitatea socială a sistemului de învățământ, mergând până la a forma personalitatea elevilor în spiritul rolului lor de cetățeni în societate, aspect care este extrem de dificil, dacă nu imposibil de comensurat.

Din acest motiv, cei preocupați de eficacitatea în gestiunea publică, urmăresc contribuția produselor/bunurilor publice furnizate la realizarea obiectivelor macro-economice definite de către puterea politică (cum este reducerea șomajului, protecția mediului etc). Iar termenul utilizat în context este cel de „*impact*”, care raportează rezultatele finale (impactul) la costul acelei activități sau a produsului furnizat. De cele mai multe ori, însă, obiectivele majore sunt explicate de o multitudine de factori, și nu doar de fondurile publice angajate. În acest context, devine dificilă măsurarea eficacității datorată cheltuielilor publice, aspecte care se pot soluționa totuși prin metode statistice.

Figura de mai jos schematizează diferența între noțiunile de eficiență și eficacitate.

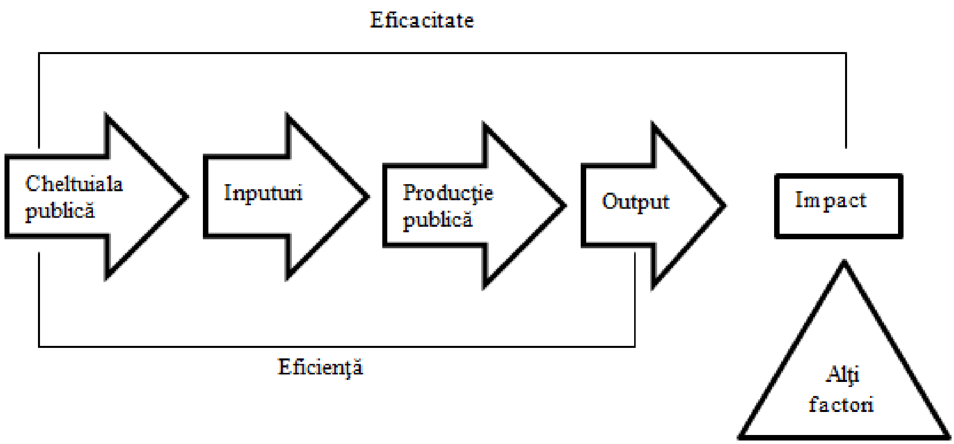


Figura 9. ***Înțelesul noțiunilor de eficiență și eficacitate în furnizarea bunurilor publice***

Sursa: adaptare după Ecalle (2005). Cheltuiala publică este destinată finanțării inputurilor (personalul, echipamentele etc. din cadrul organismelor publice), care prin procesul de producție ajută la furnizarea outputului (bunuri și servicii publice). Bunurile publice obținute servesc obiectivelor macro-economice, având un impact asupra lor, alături de alți factori.

Literatura de specialitate nu se limitează la a observa și explica trendurile în evoluția cheltuielilor publice sau la a face comparații între state, tot mai mult se pune problema eficienței cheltuielilor publice. Aprecierile la acest nivel pot determina la un moment dat raționalizări în domeniul bugetar prin reducerea acelor categorii de cheltuieli publice dovedite a fi ineficiente.

Aprecierile sunt cu atât mai exacte cu cât se fundamentează pe o serie de indicatori specifici.

Unii autori (Afonso, Schuknecht și Tanzi, 2003) introduc indicatori precum **indicatorul de oportunitate** sau **indicatorul funcțiilor lui Musgrave**, ambii aflându-se la baza aprecierii performanței și eficienței sectorului public. Terminologic vorbind, performanța ia în calcul rezultatele activităților sectorului public, în vreme ce eficiența pune în balanță rezultatele cu resursele angajate.

Indicatorul de oportunitate evaluează rezultatele în mai multe domenii, precum administrația, educația, sănătatea, infrastructura publică. În domeniul administrației, sunt avute în vedere: lupta împotriva corupției, birocrația, calitatea actului de justiție, economia subterană. Sistemul educațional este apreciat prin numărul înscrierilor în învățământ și rezultatele școlare. Sănătatea este apreciată prin speranța de viață și mortalitatea infantilă. În fine, calitatea transporturilor publice și comunicațiilor, sunt importante în evaluarea infrastructurii publice.

Indicatorul funcțiilor lui Musgrave (stabilizare, alocare, redistribuire) ia în considerare creșterea PIBului, rata șomajului, rata inflației, venitul pe cap de locuitor, distribuția veniturilor în societate.

Sub aspectul performanței, rezultatele studiilor arată că statele având o talie redusă a bugetului au cele mai bune rezultate de ansamblu, și mai ales în domeniul administrației, respectiv pe funcțiile de alocare și stabilizare a lui Musgrave. În schimb, statele cu bugete de dimensiuni mai mari, au performanțe mai bune în domeniul reducerii inegalității de venit. Printre cei mai importanți actori ai economiei mondiale, SUA și Japonia obțin performanțe superioare celor înregistrate în UE, în domeniul cheltuirii banului public,.

În privința eficienței, rezultatele sunt cele mai bune în țările unde talia bugetului este redusă (pe toate cele trei funcții ale lui Musgrave și mai ales în domeniul administrației). Acolo unde talia bugetului este medie, eficiență mai mare se înregistrează în educație, iar statele cu bugete de dimensiuni mari sunt mai eficiente în domeniul infrastructurii.

Studiul (Mașca et al, 2019) pe care l-am realizat cu privire la statele Europei Centrale și de Est (ECE) observate în perioada 1993-2017, ne arată că eficiența guvernamentală, luată singură, nu produce creștere economică. Cu toate acestea, o influență pozitivă se obține atunci când eficiența guvernamentală este abordată în

termeni de inputuri și rezultate. Prin urmare, cheltuielile guvernamentale trebuie gândite și dimensionate în strânsă legătură cu obiectivele și funcțiile statului, așa încât să reușească să creeze un impact semnificativ asupra creșterii economice. În particular, o activitate mai eficientă în domeniul administrației (protecția dreptului de proprietate, absența corupției, libertatea în afaceri și diminuarea economiei subterane) este de așteptat să susțină creșterea economică în ECE. Conexiunea între talia guvernamentală și eficiența în sectorul public se produce într-o manieră particulară în ECE. Dacă, în general, studiile în acest segment al literaturii concluzionează că legătura între talia bugetară și creșterea economică depinde de gradul de eficiență guvernamentală, rezultatele studiului nostru (Mașca et al, 2019) afirmă importanța sporită a dimensiunii sectorului public în ECE care poate să modifice impactul calității guvernamentale asupra progresului economic. Ca urmare, eficiența guvernamentală devine un factor de creștere semnificativ în ECE, doar prin interacțiune cu talia bugetară. Cu alte cuvinte, pentru a obține rezultate pozitive în economie prin creșterea eficienței guvernamentale, dimensiunea sectorului public nu trebuie să depășească un anumit prag. Cel puțin pentru statele ECE, există o strânsă legătură între talia bugetară și creșterea economică, precum și un mod particular de interacțiune cu eficiența guvernamentală, ceea ce limitează oarecum promovarea creșterii cu mijlocirea sectorului public.

2.4.2. Performanța și eficiența cheltuirii banilor publici în România

Performanțele României în alocarea banilor publici și modul în care au evoluat ele, le vom aprecia pe baza unei serii de indicatori, urmând modelul lui Afonso et al. (2003). Este vorba de indicatori socio-economici asupra cărora guvernul are o influență semnificativă, dacă nu exclusivă, și care reflectă rezultatele și performanța politicilor publice.

Pe componenta **administrativă**, România a înregistrat progrese în primul rând în ceea ce privește controlul corupției; percepția asupra modului în care autoritatea publică reușește să înlăture influențele private și câștigurile private nemeritate obținute prin acțiunea statului, s-a îmbunătățit cu 0,6 puncte, de la (-0,6) la 0,0 (pe o scară de la -2,5 la 2,5), în perioada 1998-2021 (sursa: prelucrări după date World Bank – Worldwide Governance Indicators). Alte surse indică chiar o îmbunătățire a controlului corupției cu până la 50% (Corruption perceptions index, Transparency International). Îmbunătățiri mai puțin semnificative avem în privința încrederii în sistemul judiciar, respectiv în protejarea dreptului de proprietate, activitatea organelor de poliție și a curților de judecată. Nici abilitatea guvernului în formularea și

implementarea unor politici coerente care să promoveze dezvoltarea sectorului privat, nu s-a îmbunătățit decât într-o mică măsură. Pe componenta birocratică, timpul necesar demarării unei afaceri, în România, s-a redus de la 29 de zile în 2004 la 12 zile în 2012 dar a crescut din nou la 20 de zile în 2020, iar rezolvarea unei situații de insolvență se face azi în 3,3 ani comparativ cu 4,6 ani în 2004 (sursa: World Bank, Doing Business). Economia subterană în România a cunoscut și ea o pantă descendentă, de la 27,1%% din PIB în 2007 la 23% din PIB în 2017, grație eforturilor din administrația publică (sursa: Medina and Schneider, 2019). Per ansamblu, indicatorul eficienței activității guvernamentale, așa cum este el publicat de World Bank (Worldwide Governance Indicators), s-a îmbunătățit de la (-0,5) la (-0,1), pe o scară de la (-2,5) la (+2,5), în perioada 1998-2020; acest indicator surprinde percepția asupra calității serviciilor publice, asupra gradului de independență față de presiunile politice, calității politicilor promovate și modului de implementare, percepția asupra credibilității guvernanților.

Performanțele în **domeniul educației** din sistemul public pot fi cuantificate prin mai mulți indicatori, dintre care mai relevanți sunt înscrierile în învățământul secundar public, aflat în România în scădere cu aproape 10% în ultimul deceniu, dar și numărul celor înscriși pentru studii universitare care a crescut cu 2,6% în ultimul deceniu și aproape s-a dublat față de anul 1998 (sursa: World Bank, Education Statistics). În sfera sistemului sanitar, datele publicate de World Bank arată o creștere a speranței de viață de la 69 de ani în 1998, la 75,4 de ani în 2019, precum și o reducere a ratei mortalității infantile de la 20,3 la 5,8 copii la 1000 copii născuți vii (Health, Nutrition and Population Statistics).

Infrastructura a înregistrat performanțe în creștere sau, în alte cazuri, neschimbate sau chiar în scădere. Cele mai mari creșteri sunt pe componenta comunicare: spre exemplu, numărul utilizatorilor de internet a crescut de la 2 la 50 per 100 de oameni în perioada 1998-2012, pentru ca în anul 2020, peste 78% din populație accesa internetul. Numărul km de cale ferată a crescut cu 20%, ponderea străzilor pavate în totalul lor nu a crescut semnificativ, iar numărul de cercetători angajați în activități de cercetare-dezvoltare a crescut cu 7% în ultimul deceniu (sursa: World Bank, World Development Indicators).

Veniturile societății per capita, au crescut în termeni reali, de la începutul tranziției, de aproape trei ori ajungând la peste 11000 USD în 2021. Situația **distribuției veniturilor** în societate a evoluat printr-o ușoară reducere a inegalității de venit, societatea românească apropiindu-se mai mult de situația unei egalități perfecte decât de una a unei inegalități perfecte (coeficientul GINI era 34,8 în anul 2019- pe o scară de la 0 la 100). Ponderea deținută în veniturile societății de către cincimea cea mai săracă, a crescut ușor, în vreme ce ponderea deținută de către cincimea cea mai bogată a scăzut (sursa: World Bank, World Develpment Indicators).

Eficiența în cheltuirea banului public se apreciază comparând performanțele pe domenii, așa cum le-am prezentat mai sus, cu cheltuielile publice angajate în finanțarea respectivelor domenii. Cheltuielile publice, exprimate ca și pondere în PIB, reflectă costurile de oportunitate necesare obținerii performanței în sectorul public.

Modalitatea cea mai simplă de exprimare a eficienței sectorului public, se prezintă ca mai jos:

$$Eficienta = \frac{Performanta}{Cheltuieli\ publice}$$

Spre exemplu, distribuția veniturilor în societate este condiționată de transferurile de la bugetul statului reprezentând plăți cu caracter social, calitatea infrastructurii depinde de investițiile publice, iar finalizarea unui ciclu de învățământ este influențată de investițiile publice în educație.

Câteva precizări se impun însă. Nu întotdeauna se poate stabili o legătură între o anumită categorie de cheltuială publică și o anumită performanță. De cele mai multe ori, indicatorii de performanță se află sub influența mai multor factori, unii dintre ei neaflându-se în sfera cheltuielilor publice. Spre exemplu, cheltuiala publică cu bunuri și servicii determină creșterea eficienței în sectorul administrativ, nefiind însă unicul factor (cost de oportunitate). Banii publici alocați domeniului educației sau sănătății determină performanțele în aceste sectoare, fără a fi singurii factori de impact. Spre exemplu, indicatorul speranței de viață este influențat de investițiile publice în sănătate, dar și alți factori precum clima sau stilul de viață al oamenilor. Calitatea infrastructurii, la rândul său, nu este determinată doar de finanțările publice, ci și de anumite condiții geografice specifice. Distribuția veniturilor este condiționată și de gradul de progresivitate al sistemului fiscal.

În al doilea rând, trebuie avut în vedere faptul că efectul se produce după un anumit timp după ce are loc investiția publică, transferurile publice etc. Spre exemplu, se acceptă faptul că investiția publică în educație realizată pe parcursul unui deceniu, va influența situația finalizării studiilor abia la sfârșitul următorului deceniu.

Cu aceste lucruri în minte și inspirați de metodologia conturată de Afonso et al (2003, 2005, 2010), ne propunem în continuare, pentru **exemplificare, construirea indicatorilor de eficiență în cheltuirea banului public în domeniul infrastructurii.** Analiza este centrată pe cazul României, observată în legătură cu mediile în UE, la o distanță de aproape un deceniu (anii 2011 și 2019). Cheltuielile publice cu impact în domeniul infrastructurii, se consideră a fi formarea brută de capital fix la nivel guvernamental (datele având ca sursă, Eurostat – Annual Government Finance Statistics, și exprimate ca % în PIB). Calitatea infrastructurii este apreciată printr-un număr de opt indicatori (sursa: World Development Indicators): număr subscripții pentru telefonia

mobilă (la 100 de oameni), indivizi care utilizează internetul (% din totalul populației), mărci înregistrate (total), număr subscripții pentru telefonia fixă (la 100 de oameni), transport aerian de marfă (mil tone/km), transport pe căi ferate (mil pasageri/km), exporturi de tehnologie avansată (% din exporturi manufacturate), înregistrare de brevete din partea rezidenților (total).

Cunoscând faptul că efectul finanțării publice este resimțit cu o întârziere de câțiva ani, punctul de pornire îl constituie media cheltuielilor publice (formarea brută de capital fix – FBCF) realizate în decursul celor cinci ani anteriori perioadelor observate, susceptibile să influențeze performanțele în anii 2011, și respectiv 2019. Media cheltuielilor publice cu FBCF în ultimii cinci ani (relativ la anul 2011 și respectiv 2019) se normalizează apoi prin raportare la mediile cheltuielilor corespondente din UE (Tabelul 17).

Tabelul 17. ***Cheltuielile pubice cu formarea brută de capital fix în România***

	2011			2019		
	România	Media UE	România N*	România	Media UE	România N*
FBCF (%PIB)	5,66	4,08	1,38	3,54	3,47	1,01

Sursa: datele primare reprezentând valori anuale ale FBCF provin din Eurostat – Annual Government Finance Statistics. Media ultimilor cinci ani este reflectată în tabel (media anilor 2007-2011 pentru anul de referință 2011, și respectiv media anilor 2015-2019 pentru anul de referință 2019)

Notă: * Valorile reprezentând FBCF în România sunt normalizate prin raportare la valorile corespondente reprezentând medii în UE.

Valorile reflectate în Tabelul 17 arată plasarea cheltuielilor publice destinate infrastructurii în România peste media UE, mai mari în 2011 comparativ cu 2019.

Performanțele în domeniul infrastructurii în anii de referință (2011 și 2019) le apreciem în raport cu media lor în UE (tot prin normalizare), separat pe fiecare indicator în parte dintre cei opt selectați (ca în Tabelul 18).

Rezultatele obținute în urma normalizării ne arată performanțe în domeniul infrastructurii în România, de fiecare dată sub media UE (indicatorii normalizați sunt subunitari). Domeniile în care România se plasează în vecinătatea mediei UE, sunt telefonia mobilă și gradul de utilizare a internetului, iar ariile în care performanțele sunt cele mai scăzute, sunt transportul aerian de mărfuri, transportul de pasageri pe căi ferate și brevetele obținute. Îmbunătățiri evidente în perioada 2011-2019 se remarcă în ceea ce privește numărul de indivizi care utilizează internetul. Celelalte domenii nu cunosc dinamici spectaculoase, variațiile sunt mici.

Tabelul 18. ***Performanțe în domeniul infrastructurii în România***

Indicatori	2011			2019		
	România	Media UE	România N	România	Media UE	România N
Telefonia mobilă	115,16	125,47	**0,91**	117,07	124,12	**0,94**
Utilizarea internetului	40	70,3	**0,56**	73,65	84,62	**0,87**
Mărci înregistrate	11229	16729	**0,67**	10913	18423	**0,59**
Telefonia fixă	23,01	38,93	**0,59**	17,45	30,45	**0,57**
Transport aerian	6,09	1200,7	**0,005**	3,33	1455	**0,002**
Căi ferate	5073	14978	**0,33**	5577	19069	**0,29**
Export de tehnologie	11,63	15,18	**0,76**	11,07	14,27	**0,77**
Brevete	1424	3764,64	**0,37**	881	3418	**0,25**
Performanța medie			**0,52**	**Performanța medie**		**0,53**

Sursa: datele primare provin din baza de date World Development Indicators, World Bank.

Notă: Indicatorii reprezintă: număr subscripții pentru telefonia mobilă (la 100 de oameni), indivizi care utilizează internetul (% din totalul populației), mărci înregistrate (total), număr subscripții pentru telefonia fixă (la 100 de oameni), transport aerian de marfă (mil tone/km), transport pe căi ferate (mil pasageri/km), exporturi de tehnologie avansată (% din exporturi manufacturate), înregistrare de brevete din partea rezidenților (total).

În următoarea etapă, stabilim media valorilor normalizate asociate fiecărui indicator de performanță, cu scopul de a genera o singură valoare care să reflecte nivelul performanței în domeniul infrastructurii. Indicatorii de bază sunt extrem de eterogeni în ceea ce privește modul de exprimare (procente, milioane tone/km etc), însă prin normalizare ei devin comparabili (reprezintă proporție în raport cu media) ceea ce ușurează identificarea unei valori unice care să reprezinte nivelul performanței în domeniul infrastructurii în România. Performanța în infrastructură în România este astfel cuantificată la 0,52 în anul 2011 și 0,53 în anul 2019, adică cu mult sub media în UE și cu o variație aproape nesemnificativă pe un orizont de aproape un deceniu.

În fine, eficiența cheltuirii banilor publici în domeniul infrastructurii se apreciază prin raportarea nivelului performanței normalizate medii la cheltuielile normalizate reprezentând FBCF. O valoare a eficienței supraunitară arată realizări peste media UE, iar o valoare subunitară indică realizări sub media UE.

Tabelul 19. ***Eficiența în domeniul infrastructurii în România***

	FBCF_N	Performanța_N	Eficiența
2011	1,38	0,52	0,37
2019	1,01	0,53	0,52

Sursa: calcule proprii pe baza rezultatelor anterioare

Nivelul eficienței în domeniul infrastructurii în România este mult sub media în UE (valori subunitare). Totuși, gradul de eficiență este în creștere, de la 0,37 la 0,52 în decurs de aproape un deceniu, ceea ce constituie un semnal pozitiv. Altfel spus, banii publici au fost folosiți cu o eficiența tot mai ridicată, cu scopul îmbunătățirii infrastructurii în Romania.

VREI SĂ AFLI MAI MULT?

Află gradul de eficiență în cheltuirea banilor publici în alte domenii (sănătate, educație etc), folosind metodologia prezentată. Exemple și aici: https://sites.google.com/view/eficienta-sectorului-public/rezultate

ȘTIAI CĂ...?
In 2012, public spending in Romania within sectors as education and redistribution was placed on the frontier of efficiency and performance. Health was an efficient public sector at that time, but not very performant. Infrastructure and administration were low performing public areas; though, public administration was on the frontier of efficiency in 2012 (Mașca, 2014).

2.4.3. Calitatea cheltuielilor publice în abordarea europenilor

Analiza eficienței cheltuielilor publice trebuie completată cu investigații asupra **calității** cheltuielilor publice. Calitatea cheltuielilor publice este apreciată ca fiind cea mai bună modalitate pentru îndeplinirea celor trei funcții ale statului în tipologia lui Musgrave. Calitatea finanțelor publice presupune, conform definiției formulate de UE (EC, 2004), alocarea resurselor publice și utilizarea lor eficientă, în legătură cu obiectivele strategice. Principalele obiective ale UE, cărora li se subordonează politicile de alocare a banilor publici, sunt creșterea economică sustenabilă, ocuparea deplină a forței de muncă, coeziunea socială și competitivitatea. Preocupările în UE pentru asigurarea unui proces bugetar de calitate, survin în cadrul unui proces extins de coordonare fiscală, care promovează și disciplina fiscală (menținerea datoriei publice în limite rezonabile), dar și utilizarea eficientă a stabilizatorilor fiscali în

condițiile unor trenduri economice asimetrice. Mai mult, obiectivul alocării eficiente a resurselor în economie, inclusiv a celor publice prin bugetul statului, se regăsește într-un cadru mai larg, cel al politicii economice coordonate în UE. Strategiile UE orientate spre investiții în capital fizic și uman, spre ocuparea forței de muncă, spre coordonarea politicilor de protecție socială, contribuie și ele la creșterea calității finanțelor publice.

Cheltuielile publice sunt „de calitate" dacă, dintre acestea, cheltuielile productive sunt majoritare. Dacă în privința acestui aspect, părerile sunt unitare, discrepanță există în ceea ce privește delimitarea cheltuielilor productive de cele neproductive, cu atât mai mult cu cât statisticile naționale nu permit o distincție clară. Unii sunt de părere că sunt productive acele cheltuieli publice cu serviciile publice generale, apărarea, locuințele, transporturile și comunicațiile, educația și sănătatea. Alții se limitează la a numi ca fiind productive doar educația, infrastructura și cercetarea-dezvoltarea, sau rețin exclusiv investițiile publice.

Uniunea Europeană a avut o serie de preocupări în direcția găsirii unor modalități pentru aprecierea calității cheltuielilor publice în țările membre. Primele încercări datează din 2002, și apoi 2004, când Comisia Europeană a propus un indicator al calității cheltuielilor publice (EC, 2002, 2004); acest indicator acordă aceeași importanță fiecărei categorii de cheltuială publică, dar diferențiază impactul lor (pozitiv/negativ). Astfel, banii publici alocați educației, cercetării-dezvoltării, formării brute de capital fix, sănătății sau sprijinirii pieței muncii, au rolul de a îmbunătăți calitatea cheltuielilor publice (impact pozitiv, linia AB în Figura 10). E nevoie ca aceste cheltuieli publice să depășească un prag ridicat pentru ca efectul pe care îl produc să devină negativ. Pe de altă parte, plata dobânzilor aferente împrumuturilor contractate au un efect negativ asupra eficienței economice (linia AF în Figura 10). Alte categorii de cheltuieli publice au un efect pozitiv asupra eficienței economice dacă sunt menținute în anumite limite; odată depășite aceste limite, impactul devine negativ (așa sunt remunerațiile personalului din instituțiile publice, consumul public, prestațiile sociale de tipul pensiilor – linia AE în Figura 10). Alte categorii de cheltuieli din sfera celor sociale, precum indemnizații pentru persoanele cu dizabilități, locuințe, alocații pentru copii, ajutorul de șomaj, pot exercita un efect pozitiv asupra eficienței dacă sunt menținute în anumite limite. Atât un nivel ridicat, dar și unul foarte scăzut, riscă să afecteze eficiența (linia CD în Figura 10).

În 2009, Comisia Europeană propunea o îmbunătățire a acestui indicator al calității cheltuielilor publice, prin aprecierea eficacității lor prin prisma influențelor pe care le au asupra unui număr considerabil de variabile economice, demografice și instituționale (EC, 2009). Rezultatele studiului CE indică performanțe mai bune pentru țările cu un intervenționism ridicat sau mediu, iar pentru țările intrate în

ultimele valuri în UE o bună structurare a cheltuielilor publice. România, spre exemplu, este clasată pe ultimele locuri în privința eficienței în alocarea banilor publici pe domenii precum educația, sănătatea, infrastructură, ordine publică, administrație, dar deține o poziție fruntașă din punctul de vedere al structurii cheltuielilor publice. Eficiența sistemului educației publice și a cercetării-dezvoltării este dovedită în Finlanda, eficiența sistemului sanitar este dovedită în Suedia, performanța infrastructurii publice în Luxemburg, în vreme ce ordinea publică își dovedește eficiența mai ales în Malta, iar administrația publică în Danemarca.

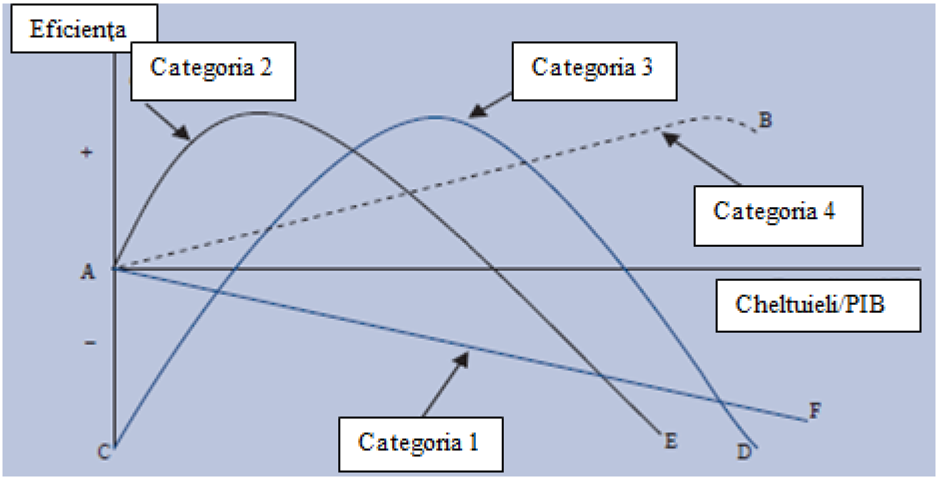


Figura 10. ***Formalizarea legăturii între eficiență și cheltuielile publice***
Sursa: adaptare după EC (2002)

În momente de criză, preocupările pentru creșterea calității în procesul administrării banului public devin și mai acerbe. Se caută răspunsuri în legătură cu asigurarea celei mai bune utilizări a resurselor publice limitate așa încât acestea să reușească să suplinească pe termen scurt o cerere în scădere, și chiar să restabilească potențialul de creștere pe termen lung. O raționalizare a procesului administrării banului public se poate transforma într-o veritabilă strategie de ieșire din criză. În mod sistematic, și mai ales în perioade dificile ale economiei, Comisia Europeană își multiplică eforturile în această sferă. Comisia Europeană (EC, 2009) a identificat acei indicatori relevanți pentru calitatea finanțelor publice, grupându-i în structura unor indicatori compoziți. Sunt selectați acei indicatori sau componente ale finanțelor publice care susțin creșterea economică pe termen lung a unei țări.

Menționăm doar câțiva dintre cei 47 indicatori luați în calcul de CE (EC,2009): investițiile publice relativ la consumul public, cheltuielile publice productive, absolvenții de studii liceale, abandonul școlar, calitatea sistemului educativ, speranța de

viață, rata mortalității, număr de patente, inovația, absolvenții de studii universitare și post-universitare, infrastructura de transport, comunicațiile (telefonie, internet), imparțialitatea justiției, siguranța personală, crima organizată, corupția, birocrația. Pentru că acești indicatori prezintă unități de măsură diferite, metodologia specifică impune normalizarea datelor, respectiv transformarea lor în unități comparabile prin alocarea unor scoruri. Acest lucru este posibil raportând fiecare indicator la media lui în UE-15 (care devine punct de referință), după formula:

$$\text{Scor x} = (\text{indicator} - \text{media indicatorului})/\text{deviația standard a indicatorului} * 10$$

Scorurile variază de la -30 la +30, media UE 15 având scorul 0. Această modalitate de calcul a scorului facilitează compararea statelor membre cu etalonul țărilor din UE15 în privința eficienței sistemului său educativ sau al sănătății, spre exemplu, independent de dimensiunea economiei.

Indicatorii compoziți au la bază aceste scoruri asociate fiecărui indicator în parte, reprezentând medii ale lor. Mediile indicatorilor pot fi realizate fie acordând aceeași importanță fiecărui indicator în parte, fie acordându-le ponderi diferite în indicatorul compozit, după proceduri specifice. Gruparea indicatorilor după importanța lor și asocierea unor ponderi diferite, caută să înlăture situația în care variabilele cele mai critice sunt puse în umbră de către indicatorii mai puțin relevanți.

Datorită faptului că acești indicatori compoziți reflectă performanțele pe domenii, fără a lua în calcul resursele angajate, devine necesară punerea lor în legătură cu cheltuielile publice pe domenii. În fapt, CE (EC, 2009) propunea o metodologie care facilitează înțelegerea modului în care țările UE ating performanțele menționate, dacă acest lucru implică mai multe sau mai puține resurse comparativ cu cinci dintre cele mai performante țări europene. Primul pas implică clasificarea țărilor după scorul indicatorului compozit (calculat pentru educație, sănătate, cercetare-dezvoltare, inovare, infrastructura publică – domeniile cu cel mai evident impact asupra performanțelor și creșterii economice). Sunt selectate apoi primele cinci țări clasate, pentru care se calculează media cheltuielii publice pe domenii (%PIB), la care se raportează cheltuiala individuală a fiecărei țări. Indicatorul obținut reflectă, spre exemplu, cheltuiala publică cu educația în țara x raportată la media acestei cheltuieli în primele cinci țări clasate după indicatorul compozit în domeniul educației. O valoare supraunitară a acestui indicator indică o cheltuială superioară în țara x relativ la ceea ce se cheltuiește pe domeniul respectiv în țările cu cele mai bune rezultate. Iar o valoare subunitară arată că țara x cheltuiește mai puțin pentru domeniul respectiv.

(EC, 2022) continuă demersurile metodologice pentru aprecierea calității cheltuielilor publice, luând ca punct de pornire contribuțiile cunoscute în literatură, aparținând lui Afonso (2005), și propunându-și măsurarea eficienței cheltuielilor publice în țările membre ale UE, pentru perioada 2007-2019 printr-un indicator

compozit cu o arie extinsă relativ la funcțiile guvernamentale luate în considerare. Detalii metodologice, precum și indicatorii luați în considerare (pe cele două componente, input și output), dar și rezultatele obținute, pot fi accesate în studiul (EC, 2022).

2.4.4. Impactul cheltuielilor publice asupra economiei

O abordare exhaustivă a calității finanțelor publice necesită punerea în legătură a politicii fiscale cu fiecare dintre obiectivele de politică economică, așa cum sunt de exemplu cele formulate unanim în țările UE: creșterea economică sustenabilă, ocuparea deplină a forței de muncă, coeziunea socială și competitivitatea. Întrebarea care se ridică este ce s-ar putea face prin instrumente specifice politicii fiscale pentru a atinge aceste obiective în modul cel mai eficient. Un segment important al literaturii de specialitate, dar și o parte însemnată a preocupărilor în sfera politicilor economice, judecă calitatea cheltuielilor publice prin prisma **impactului lor asupra creșterii economice**.

Relația între talia bugetului public și implicit a cheltuielilor publice, și creșterea economică pe de altă parte, poate fi descrisă ca în figura de mai jos:

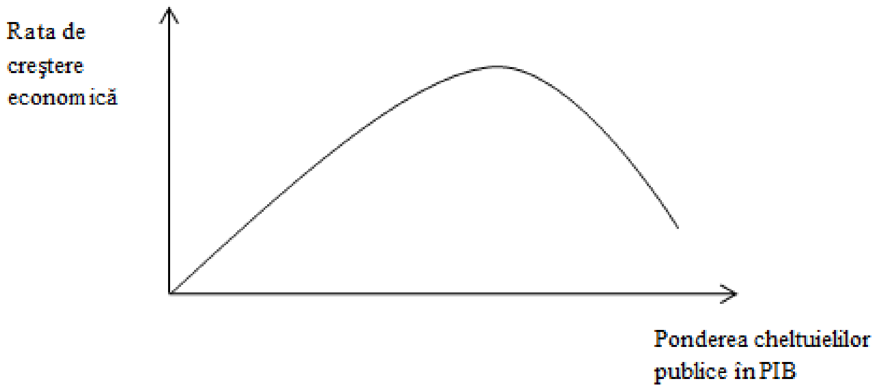


Figura 11. ***Relația dintre volumul cheltuielilor publice și creșterea economică***
Sursa: adaptare după Huart (2012)

Prima jumătate a graficului ilustrează, pentru situația unui nivel redus al cheltuielilor publice, posibilitatea ca o creștere a ofertei de bunuri publice să stimuleze creșterea economică pe termen lung; investițiile publice au menirea de a îmbunătăți productivitatea capitalului și a muncii, și pe această cale, pot genera creștere. Relația între volumul cheltuielilor publice și creșterea economică își schimbă sensul începând cu un anumit prag critic, impactul devine negativ pentru orice creștere suplimentară a cheltuielilor publice. Acest lucru se întâmplă pentru că, pe de o parte, cheltuielile publice mai mari sunt finanțate prin impozite suplimentare care pot dezechilibra

economia, și pe de altă parte, randamentul cheltuielilor publice descrește la un moment dat. Pragul critic nu poate fi determinat cu ușurință, acesta depinzând de stadiul de dezvoltare al economiei, de structura cheltuielilor publice și de structura sistemului fiscal (Huart, 2012).

Un buget public de dimensiuni reduse este, de regulă, acceptat ca având un impact pozitiv asupra creșterii (EC, 2008), însă importante sunt și structura și calitatea cheltuielilor publice. Cheltuielile productive sunt delimitate de cheltuielile neproductive pentru a diferenția impactul lor asupra creșterii. Cheltuielile productive sunt cele care au un efect pozitiv asupra productivității marginale a capitalului și muncii, într-un model de creștere endogenă. Cheltuielile neproductive sunt cele care nu au nici un impact asupra creșterii, sau înregistrează chiar un efect negativ.

Cheltuielile productive precum investițiile în producție, în educație, infrastructură, cercetare-dezvoltare, sănătate, exercită efecte pozitive asupra creșterii. Rolul pozitiv al investițiilor publice în producție trebuie privit cu precauție, căci acestea riscă să înlocuiască și să descurajeze investițiile private. Pe de altă parte, cheltuielile neproductive (domeniile care consumă și nu produc) induc efecte negative asupra creșterii economice; așa sunt cheltuielile publice cu remunerațiile angajaților din domeniul public, subvențiile, transferuri de la bugetul public.

Investițiile publice în educație determină acumularea de capital uman și creșterea productivității muncii și, pe această cale, dau un impuls creșterii economice. Totuși, studiile arată că acumularea de capital uman cu competențe ridicate nu depinde neaparat de volumul investițiilor publice în educație, ci mai degrabă de eficiența cu care sunt cheltuiți acești bani și modul în care se prezintă arhitectura sistemului de învățământ. Spre exemplu, o relație pozitivă este găsită între numărul anilor de studiu și creșterea economică (EC, 2008).

Finanțarea publică în domeniul sănătății este menită să reducă rata îmbolnăvirilor și absenteismul de pe piața muncii, pentru a spori cantitatea și calitatea forței de muncă, cu efecte pozitive asupra creșterii.

Investițiile publice în infrastructură facilitează investițiile private și promovează creșterea; infrastructura fizică (drumuri, căi ferate), dar și sistemele de comunicație (telefonie, internet) contribuie la creșterea productivității în sistemul privat. Totuși, dincolo de un anumit prag, investiția publică încetează să mai fie productivă datorită randamentelor descrescătoare. În plus, dacă aceste investiții publice sunt finanțate pe seama unor impozite suplimentare, contractarea de împrumuturi publice sau reducerea altor categorii de cheltuieli publice, impactul pozitiv asupra creșterii riscă să fie compromis.

Literatura care investighează rolul finanțărilor publice în domeniul cercetării-dezvoltării este împărțită între cei care le atribuie un rol pozitiv, respectiv cei care nu văd în ele un motor al creșterii economice, decât în anumite condiții. Cercetarea-

dezvoltarea favorizează creșterea economică pe termen lung prin aportul de inovație și progres tehnologic. Însă, investiția entităților private în acest domeniu este esențială, iar finanțarea publică trebuie să intervină doar în completare. Investițiile publice în cercetare-dezvoltare sunt necesare pentru a compensa eșecul pieței care nu permite atingerea unui nivel optim al finanțărilor în acest domeniu. Prin urmare, banii publici alocați cercetării-dezvoltării se vor reflecta pozitiv la nivelul creșterii cu condiția ca ei să vină în completarea finanțărilor private pe această componentă, fără a le substitui.

Cheltuielile cu bunurile publice pure (administrația generală, justiția, ordinea publică, armata) sunt plasate în categoria celor productive pe considerentul că acestea favorizează un sector privat eficient.

Consumul public de bunuri și servicii, necesar administrației publice, intră în categoria cheltuielilor publice cu potențiale efecte negative asupra creșterii economice. Două sunt rațiunile care ar putea conduce la acest efect. În primul rând, cererea de bunuri de consum venită din partea sectorului public poate avea ca efect creșterea prețurilor și inflația. În al doilea rând, această componentă a cererii va fi satisfăcută prin licitații publice, oferte publice, care pot avea ca rezultat favorizarea anumitor firme în calitate de ofertanți, afectând relațiile concurențiale și creșterea.

Remunerațiile personalului din administrația publică, dacă sunt prea mari, induc și ele efecte nefaste asupra creșterii. Funcționalitatea pieței muncii poate fi destabilizată dacă salariile atractive din sectorul public reorientează forța de muncă dinspre sectorul privat către cel public. Mai mult, creșterile salariale din administrația publică se vor reflecta la nivelul ratei inflației.

Cheltuielile publice cu prestațiile sociale au un impact diferit asupra creșterii economice, depinzând de tipul prestației și nivelul lor (Huart, 2012). În general, dacă aceste prestații depășesc un anumit prag, dincolo de faptul că ele acoperă riscuri de natură socială, vor produce o serie de efecte complementare care dăunează creșterii. Spre exemplu, indemnizația de șomaj are menirea de a proteja pe cei care își pierd temporar locul de muncă, până la momentul în care cererea formulată pentru un loc de muncă își găsește corespondentul în oferta disponibilă; dacă această indemnizație este suficient de consistentă, perioada de șomaj va crește, incitația pentru a munci scade, iar capitalul uman necesar creșterii economice este în scădere. Chiar pensiile acordate într-un volum prea ridicat, reduc interesul spre economisire în timpul vieții active, cu impact negativ asupra finanțării acumulării de capital ca și factor de creștere. Pe de altă parte, cheltuiala publică cu prestațiile sociale poate deveni productivă dacă asigură protecția pe care piața nu o poate oferi datorită eșecului pieței și problemelor de natură informațională (EC, 2004).

Nu există un consens absolut cu privire la încadrarea diferitelor categorii de cheltuieli publice în rândul celor productive, respectiv neproductive; acestea pot trece dintr-o categorie în alta în anumite condiții. Trebuie reținut însă faptul că efectele

pozitive ale politicii fiscale asupra creșterii economice pe termen lung depind în ultimă instanță de măsura în care aceasta produce externalități, mai mult decât de finanțările pe categorii specifice de cheltuieli.

VREI SĂ AFLI MAI MULT?
Investighează impactul cheltuielilor publice (totale și în structură) asupra creșterii economice în România, folosind ca și cadru metodologic articolul Mașca și Radu (2016)

Această abordare macroeconomică a relației între politica fiscală și creșterea econimcă are limitele sale atunci când se încearcă conturarea legăturii în cazul unei țări sau a unui grup de țări. Aceste limite derivă din indisponibilitatea la nivel macroeconomic a acelor date care să corespundă clasificației realizate la nivel teoretic în cheltuieli productive/cheltuieli neproductive. Autori diferiți au abordări extrem de diverse cu privire la încadrarea diverselor categorii de cheltuieli în sfera celor productive, în funcție de disponibilitatea datelor (EC, 2004). Acest tip de cheltuială poate reprezenta de la 5% la 45% din totalul cheltuielilor publice în studiile diverșilor autori, de unde și rezultatele extrem de diferite sau legături nesemnificative care fac ca incertitudinea să se mențină în acest segment al literaturii. Investiția publică în educație (pentru care datele sunt disponibile prin clasificația funcțională) are, în ansamblul ei, capacitatea de a ameliora capitalul uman și pe această cale promovează creșterea, însă nu orice investiție încadrată la capitolul educație are această menire (date dezagregate nu sunt disponibile): investițiile cu construcția de școli, fără investiții complementare în pregătirea cadrelor didactice, nu ating scopul unui proces educativ eficient. Prin urmare, dincolo de o abordare macroeconomică care dă o imagine de ansamblu asupra caracterului productiv sau neproductiv al diverselor categorii de cheltuieli publice, e necesară și o investigare separată a fiecărei acțiuni guvernamentale prin prisma raportului între costurile și beneficiile pe care le ocazionează. O perspectivă microeconomică asupra fiecărui proiect guvernamental are avantajul analizei unor date care nu au de suferit prin agregare, așa cum e cazul analizei macroeconomice.

Dacă abordarea macroeconomică evidențiază necesitatea redirecționării cheltuielilor publice spre scopuri productive, abordarea microeconomică realizează o delimitare clară între cheltuielile productive și cele neproductive, oferind instrumentele, tehnicile, instituțiile necesare luării deciziilor în practică în concordanță cu obiectivele strategice.

2.4.5. Analiza cost–beneficiu

Analiza cost–beneficiu este cea care oferă criteriul fundamental pentru a califica o investiție publică ca fiind productivă. Punerea în balanță a costurilor cu beneficiile unui proiect guvernamental este de o importanță deosebită, cu atât mai mult cu cât

de multe ori costurile nu sunt apreciate corect, fiind subestimate de către ordonatorii de credite (ministere, autorități locale) care continuă să facă presiuni pentru obținerea finanțărilor.

Analiza cost-beneficiu care reprezintă instrumentul microeconomic de apreciere a calității finanțelor publice, are în vedere același obiectiv ca și abordarea macroeconomică, respectiv cel al maximizării bunăstării sociale. Dacă studiile macroeconomice se concentrează pe contribuția politicii fiscale la creșterea economică pe termen lung și implicit la bunăstarea socială, studiile microeconomice apreciază contribuția proiectelor individuale la bunăstarea socială în comparație cu situația absenței acelui proiect (EC, 2004). Evidențierea costurilor și a beneficiilor, precum și compararea lor, se realizează așa cum am văzut, și în abordarea macroeconomică unde costurile sunt resursele angajate (spre exemplu, cheltuielile publice cu sănătatea), iar beneficiile sunt rezultatele obținute (respectiv, creșterea speranței de viață).

Prin urmare, analiza cost-beneficiu urmează aceleași principii ca și analiza macroeconomică, însă le aplică proiectelor individuale și nu economiei în ansamblu.

Chestiunea esențială pe care analiza cost-beneficiu se angajează să o rezolve este identificarea cu mijloace specifice a investițiilor publice productive. În această abordare, un proiect guvernamental este productiv dacă beneficiile sociale pe care le aduce depășesc costurile sociale, și prin urmare creează un surplus social. Așa cum afirmă și Rosen and Gayer (2010), analiza cost-beneficiu permite decidenților publici să realizeze ceea ce piețele competitive reușesc să facă în mod automat: să aloce resurse unui proiect atâta timp cât beneficiul social marginal depășește costul social marginal.

Pentru fiecare proiect individual, prin analiza cost-beneficiu, se verifică dacă acest criteriu este îndeplinit, calculându-se valoarea netă prezentă prin compensarea beneficiilor viitoare cu costurile sociale implicate. Spre exemplu, un proiect al cărui obiectiv vizează construcția de clădiri industriale și parcuri tehnologice, este evaluat prin compararea beneficiilor sociale date de crearea unor companii productive și transmiterea cunoștințelor, cu costurile reprezentând eventualul impact negativ asupra mediului prin poluare.

Criteriul care face diferența între diverse proiecte guvernamentale este acela după care se creează sau nu un surplus social. O politică sau un proiect anume creează un surplus social dacă conduce la o îmbunătățire în sensul lui Pareto; aceasta presupune ca cei care câștigă de pe urma unui proiect să compenseze pe cei care pierd în urma implementării acestuia, în maniera în care așa numiților perdanți să le fie la fel de bine ca și în absența proiectului, iar câștigătorilor să le fie mai bine decât înaintea implementării lui.

În analiza cost-beneficiu, identificarea diferitelor alternative pentru atingerea unui obiectiv anume al intervenției guvernamentale, este esențială. Urmează apoi evaluarea costurilor sau beneficiilor sociale nete a diferitelor proiecte, și se încheie

cu selectarea celei mai bune opțiuni. În situația în care beneficiile nu pot fi evaluate, se apelează la o variantă a metodei cost-beneficiu, cunoscută sub denumirea de metoda cost–eficiență; aceasta compară costurile diferitelor căi pentru producerea aceluiași obiectiv.

Premisa fundamentală pe care se bazează metoda cost-beneficiu este aceea că, atât costurile, cât și beneficiile, pot fi evaluate, cuantificate. Așa cum am văzut, dacă beneficiile sunt dificil de evaluat, se apelează la metoda cost-eficacitate care se limitează la a compara costurile diverselor alternative. Probleme mai serioase intervin dacă nici costurile nu pot fi evaluate pe baza prețurilor pieței, și acest lucru are toate șansele să se producă căci serviciile pe care statul se angajează să le ofere sunt cele pentru care piața a eșuat în a le furniza, deci nu există prețuri de referință pe piață. În această situație, se procedează la simularea unei piețe și deducerea unei valori de piață. Spre exemplu, dacă printre costurile unui proiect guvernamental se numără și faptul că acesta produce o poluare fonică, acesta este dificil de evaluat în mod direct, dar dacă este pus în legătură cu o altă piață, cea imobiliară, se poate aproxima costul zgomotului prin efectul acestuia asupra prețurilor locuințelor. O altă metodă folosită pentru a atașa o valoare unui cost/beneficiu necuantificabil datorită inexistenței unei piețe specifice, este metoda chestionarului care inventariază și cuantifică preferințele individuale, atașându-le o valoare. Devine astfel posibilă, spre exemplu, evaluarea beneficiilor în termeni de sănătate individuală, a impactului asupra mediului, a timpului economisit ca urmare a unei investiții în infrastructură (EC, 2004).

Chiar apelând la aceste metode, rămân costuri și beneficii imposibil de evaluat. În aceste condiții, decidentul apelează la o analiză multi-criteriu, adăugând criteriului de maximizare a surplusului social și alte criterii sau obiective pe care proiectul respectiv să le poată satisface. Proiectele propuse sunt clasificate și evaluate de această dată după impactul pe care îl au asupra mai multor obiective, și nu doar a unuia singur.

Rosen and Gayer (2010) sunt de altă părere, susținând că abordarea cea mai potrivită, în situația în care beneficii și costuri intangibile nu pot fi măsurate, este aceea de a le exclude din analiza cost-beneficiu, pentru ca apoi să se aprecieze amploarea lor și modul în care ar putea să răstoarne decizia luată în urma analizei.

Criteriul surplusului social ca și element de delimitare între proiectele productive și cele neproductive, pare să fie insuficient atunci când preocuparea este nu atât pentru maximizarea bunăstării globale, cât pentru modificările pe care le produce proiectul la nivelul distribuției veniturilor (EC, 2004). Importante în cazul unui proiect guvernamental ce urmează a fi implementat nu sunt doar costurile și beneficiile totale, ci și modul în care acestea sunt distribuite între grupele de venit. Ca urmare, decizia în favoarea unui proiect sau a altuia trebuie fundamentată atât pe criteriul maximizării surplusului social, dar și pe cel al reducerii inegalității de venit.

Rosen and Gayer (2010) admit faptul că includerea considerentelor ce țin de distribuția veniturilor în analiza cost-beneficiu, constituie un aspect controversat. Unii favorizează acele proiecte care aduc beneficii unor segmente ale populației bine delimitate, în vreme ce alții nu diferențiază între grupele de venit, nu sunt preocupați de cine câștigă și cine pierde de pe urma proiectului, atâta vreme cât valoarea prezentă a acestuia este pozitivă. În opinia acestora din urmă, câștigurile vor compensa pierderile și vor aduce chiar o creștere netă la nivelul utilității. Ceilalți însă, subliniază rolul statului în maximizarea bunăstării sociale și ca urmare, implicațiile unui proiect la nivelul distribuției veniturilor ar trebui avute în vedere. O soluție de compromis ar fi aceea ca analiza cost–beneficiu să ignore aspectele distributive ale veniturilor în societate, dar acestea să fie corectate dacă este necesar prin transferuri inițiate de guvern de la cei care câștigă de pe urma proiectului către cei care au de pierdut.

Metoda cost–beneficiu a fost promovată și a devenit un instrument prețios în procesul decizional pentru identificarea proiectelor productive în UE. Demersurile UE pentru conturarea regulilor de disciplină fiscală au avut în vedere și promovarea acestei tehnici care să servească unei decizii bine fundamentate. Totuși, sub aspect metodologic există încă diferențe, ceea ce face dificilă compararea diverselor proiecte prin impactul lor asupra bunăstării sociale. Cele mai importante variații apar în evaluarea externalităților, uneori greu de identificat și cuantificat. Pe de altă parte, există o practică generalizată de subestimare a costurilor, ceea ce are ca și consecințe o alocare ineficientă a resurselor, diminuarea bunăstării sociale și reducerea calității finanțelor publice. Îmbunătățirile viitoare ale acestei metode vor avea în vedere o cât mai corectă evaluare a costurilor și beneficiilor. În practică, țările membre ale UE nu aplică în mod unitar metodologia analizei cost-avantaje, unele se ghidează după înțelesul strict al acesteia, în vreme ce altele adoptă un înțeles mult mai larg, mai permisiv.

În România, metoda cost–beneficiu este utilizată mai ales pentru marile proiecte de infrastructură cu finanțare din partea UE. Autoritatea pentru coordonarea instrumentelor structurale din cadrul Ministerului Economiei și Finanțelor a întocmit Ghidul Național pentru Analiza Cost-Beneficiu a proiectelor finanțate prin instrumente structurale. Acest ghid explică rolul acestei metode și oferă metodologia necesară de aplicare a ei pentru persoanele implicate în pregătirea, compararea și selectarea proiectelor de investiții care urmează să fie cofinanțate cu resurse comunitare în România.

Rosen and Gayer (2010) evidențiază o serie de erori care apar în analiza cost-beneficiu, cea mai „populară” fiind jocul efectelor în lanț; o propunere de proiect este „stilizată” pentru a deveni cât mai atractivă, prin includerea beneficiilor secundare pe care le poate produce, fără a include în paralel și costurile secundare corespunzătoare. Exemplul oferit de autori este cel al construcției unei șosele, care are ca și beneficii imediate reducerea costurilor de transport, la care se pot adăuga beneficii secundare

precum creșterea profiturilor restaurantelor, motelurilor sau stațiilor de benzină din vecinătatea șoselei și chiar în industriile de profil. Sunt ignorate însă costurile corespunzătoare, cum ar fi reducerea profiturilor în industria feroviară (călătorii vor alege transportul auto), sau creșterea prețului combustibilului greu de suportat de către unii consumatori. În fapt, ceea ce e beneficiu pentru o categorie a populației, reprezintă cost pentru o altă categorie, fiind vorba în fine de un transfer de venituri între categorii ale populației. În pofida faptului că analiza cost-avantaje constituie un instrument imperfect, ea reprezintă singurul cadru analitic disponibil pentru a servi luării unor decizii consistente, consideă Rosen and Gayer (2010).

Deși metoda cost-avantaje este un instrument la care se face apel mai ales în cadrul marilor proiecte investiționale, toate cheltuielile publice trebuie să răspundă criteriului calității, respectiv să fie gândite în așa fel încât să permită atingerea obiectivelor societății în modul cel mai eficient. Practicile tradiționale în conturarea bugetului public, se rezumau la a a ține cont doar de inputuri (resursele necesare unei acțiuni publice specifice), fără a urmări măsura în care programul poate și reușește să atingă obiectivele. Mai mult, în astfel de practici, nu sunt avute în vedere căile alternative pentru atingerea obiectivelor, care se pot dovedi mai eficiente. Nu sunt de ignorat nici schimbările care intervin la nivelul preferințelor cetățenilor, așa încât programele guvernamentale să fie în așa mod concepute încât să răspundă dorințelor acestora. Acordând mai multă importanță outputului (producția, serviciile guvernamentale, impactul politicilor publice) se poate îmbunătăți eficiența cu care sunt utilizate resursele publice (EC, 2004).

Preocupări pentru fundamentarea teoretică a eficacității în furnizarea serviciilor publice, cu referire expresă la metoda cost-beneficiu, demonstrează și Văcărel (2007). Autorul arată că, în cadrul acestei metode, beneficiul reprezintă avantajul obținut pe seama furnizării serviciului public, pentru care sunt elaborate mai multe variante de proiect. Raportul cost/beneficiu este optim într-una dintre variantele de proiect, ceea ce garantează eficacitatea deciziilor publice privind finanțarea bunurilor publice.

Proiectele/propunerile pentru realizarea unui obiectiv public, sunt ierarhizate în funcție de valoarea netă prezentă, fiind finanțat proiectul cu cea mai mare valoare prezentă netă. Valoarea prezentă netă este diferența între suma actualizată a fluxurilor câștigurilor și costurile inițiale ale proiectului. Câștigurile sau beneficiile nete sunt estimate pentru fiecare an pentru durata de viață a proiectului, rezultând din diferența între beneficiile sociale și costurile ocazionate. Beneficiile sociale sunt B_1, $B_{2,....,}$ B_n, cuantificate pentru fiecare din cei n ani pe care se va întinde proiectul. Costurile curente care urmează a fi efectuate pe parcursul realizării proiectului sunt C_1, C_2,..., $C_{n.}$ Beneficiile nete anuale (B-C) trebuie să fie actualizate pentru a evalua valoarea prezentă netă a proiectului, după formula:

$$\mathrm{VPN} = \sum_{i=1}^{n} \frac{(B - C)^i}{(1 + r)^i} - I_0$$

unde n este numărul anilor, r este rata de actualizare, iar I_0 este capitalul inițial investit. Calculul valorii prezente a beneficiilor nete permite compararea acestora în timp. Alegerea ratei de actualizare este esențială în analiza cost-beneficiu, afirmă Rosen and Gayer (2010), uzuale în sectorul public fiind rata profitului înainte de impozitare în sectorul privat, media ratelor profitului înainte și după impozitare, rata socială de actualizare. Rata socială de actualizare reprezintă, în fapt, rata la care societatea este dispusă să renunțe la consumul prezent pentru consumul viitor. Aceiași autori remarcă o largă inconsistență în aplicarea ratelor de actualizare de către guvernul SUA.

Anii marcați de criză aduc de fiecare dată în discuție, necesitatea frânării creșterii cheltuielilor publice și, simultan, creșterea eficienței lor, sau chiar opțiuni pentru finanțarea unui domeniu în detrimentul altora. Acest lucru se produce pe fondul unui potențial redus de creștere a încasărilor bugetare sau al îndatorării.

Măsurile actuale pentru relaxarea creșterii cheltuielilor publice și ameliorarea eficacității lor, continuă în fapt preocupări ce datează încă din anii 90, axate fiind pe stabilirea unor plafoane pentru cheltuielile publice sau pentru ritmul lor de creștere (Huart, 2012). Pentru a evita o situație în care, din dorința eficientizării, se reduce finanțarea publică pe anumite capitole de cheltuieli care produc efecte pozitive doar peste câțiva ani, s-a implementat gestiunea plurianuală a finanțelor publice. Aceasta permite o evaluare clară a eforturilor și efectelor produse de o anumită finanțare publică pe parcursul mai multor ani.

Implementarea unei gestiuni publice axată pe rezultate constituie un alt obiectiv prioritar care susține eficientizarea cheltuielilor publice. Având în vedere că ordonatorii de credite bugetare sunt finanțați în raport cu rezultatele obținute, s-au dezvoltat preocupări în jurul conturării unor criterii cât mai relevante pentru aprecierea calitativă a rezultatelor. Mai mult, evaluări periodice ale politicilor publice și a eficacității diverselor categorii de cheltuieli publice sunt menite să reformeze sistemul public. Printre măsurile luate în cadrul administrațiilor publice din mai multe țări europene, menționăm condițiile de muncă și de plată mai flexibile în sectorul public, restructurări în administrația publică, economii la cheltuielile de prelucrare a datelor prin dezvoltarea sistemului de declarare a veniturilor on-line. Aceste preocupări de reformare a sistemului public au fost centrate mai mult pe costurile salariale din sectorul public și costurile operaționale, dar mai puțin pe costurile programelor sociale și ale programelor de investiții publice (Huart, 2012).

Nu în ultimul rând, pentru creșterea eficienței în sectorul public, s-a încercat ajustarea ofertei și cererii de servicii publice prin mecanisme specifice pieței, în pofida particularităților lor. S-a stimulat competiția între prestatorii de servicii din sectorul

public și cei din sectorul privat, lucru care se pretează în special domeniului sănătății și învățământului. A fost încurajată și competiția pe piețele publice, asigurând transparența ofertelor publice. Acolo unde există mai mulți prestatori de servicii publice, a fost sprijinită competiția între ei, capacitatea lor de a se adapta cererii, lăsând beneficiarului posibilitatea de a alege între mai mulți prestatori. Dat fiind faptul că cererea din partea beneficiarilor depinde de participarea lor financiară, a fost introdusă franșiza, respectiv participarea beneficiarului cu cotă parte la finanțarea serviciului (cu aplicabilitate în sectorul medical, în special). Apelul la mecanisme proprii pieței, în sectorul public, riscă totuși să aducă atingere deziderатelor echității.

VREI SĂ AFLI MAI MULT?
Joseph E. Siglitz (2000) punctează în lucrarea sa diferențele care există între analiza cost–beneficiu și ceea ce el numește „Social cost–benefit analysis”.

PARTEA A III-A.

IMPOZITELE – PRINCIPALA RESURSĂ A STATULUI

Așa cum am văzut în capitolele precedente, Statul își asumă furnizarea acelor categorii de bunuri cu caracteristici specifice, numite bunuri publice. Producerea acestor bunuri solicită **resurse financiare** specifice, pe care Statul le procură în cea mai mare parte din interiorul țării, dar și din exteriorul țării. Aceste resurse financiare alimentează bugetele aflate în administrația Statului, unde sunt gestionate după reguli proprii pentru a finanța producerea bunurilor colective necesare societății. Printre resursele financiare la care Statul face apel, impozitele sunt cele mai importante.

Ne propunem în continuare să delimităm locul impozitelor printre resursele Statului, urmată de clarificarea noțiunii, a caracteristicilor și tipologiei impozitelor. Această sursă de venit aparține exclusiv Statului, doar Statul funcționează într-un cadru reglementat care îi permite colectarea impozitelor, ceilalți agenți din economie neavând acces la această resursă. Date fiind aceste particularități, se justifică demersul nostru pentru a clarifica chestiuni care intervin în legătură cu impozitele, de la definirea lor, la evidențierea diversității lor, a modului lor de calcul, și până la impactul pe care îl produc în economie.

3.1. Ansamblul și structura veniturilor publice

3.1.1. Noțiunea de venituri publice

Veniturile publice, în ansamblul lor, au menirea de a finanța producerea bunurilor publice furnizate de către Stat. Atunci când face referire la acest aspect, literatura de specialitate folosește termeni diverși: de la **venituri publice** sau venituri guvernamentale (în literatura anglo-saxonă), la **prelevări obligatorii** (în literatura francofonă), la **resurse financiare publice**, respectiv **venituri ale bugetului de Stat**. În esența lor, toate aceste noțiuni fac referire la aceeași categorie de venituri, fiind atrase cu același scop, cel al finanțării bunurilor colective. Ceea ce le diferențiază, în anumite cazuri, este sfera la care se raportează. Spre exemplu, prelevările obligatorii fac referire la acele resurse ale Statului pentru care există obligativitatea plății, neincluzând împrumuturile publice. Pe de altă parte, veniturile bugetului de Stat, privite

în sens restrâns, se pot raporta doar la acele resurse mobilizate prin bugetul central al Statului, lăsând deoparte celelalte resurse atrase la bugetele locale sau bugetele fondurilor speciale.

În opinia lui Văcărel (2002), resursele financiare publice includ resursele administrației de stat centrale și locale, resursele asigurărilor sociale de stat și resursele instituțiilor publice cu caracter autonom. Tulai (2003) adaugă faptul că resursele publice sunt gestionate de către stat printr-un sistem unitar de bugete, respectiv bugetul de stat (bugetul administrației centrale de stat), bugetul asigurărilor sociale de stat, bugetele locale, bugetele fondurilor speciale, bugetul trezoreriei statului și bugetele altor instituții publice cu caracter autonom.

Resursele financiare publice se constituie din părți ale produsului intern brut, atrase prin canale diverse la bugetele administrate de Stat, și completate cu resurse provenind din exteriorul țării. Resursele financiare publice se alătură **resurselor financiare private**, pentru a forma resursele financiare ale societății destinate producerii tuturor categoriilor de bunuri, atât publice cât și private. Dacă resursele financiare publice sunt gestionate de către stat, resursele financiare private aparțin sectorului privat și sunt mobilizate prin alte mijloace decât cele la care face apel statul. Caracterul limitat al resurselor financiare ridică problema alocării resurselor între sectorul public și cel privat. Văcărel (2002) evidențiază faptul că alocarea resurselor între cele două sectoare este optimă atunci când preferințele consumatorilor sunt pe deplin satisfăcute. Așadar, utilitatea pe care o găsesc consumatorii prin consumul unui bun privat, respectiv public, orientează producția în sectorul public și respectiv privat, și implicit distribuția resurselor financiare între aceste sectoare.

Alte încercări de definire a veniturilor publice, evidențiază legătura acestora cu cheltuielile publice și realizarea obiectivelor de politică economică și socială a statului (Mutașcu, 2005). E firească această asociere, căci mobilizarea resurselor financiare la bugetul statului nu constituie un obiectiv în sine, resursele publice atrase servesc finanțării unor servicii și bunuri publice care reprezintă obiective clar delimitate în cadrul politicilor publice.

Pe scurt, resursele financiare publice reprezintă mijloace bănești aflate la dispoziția entităților publice, pentru a finanța producția de bunuri publice, în conformitate cu preferințele consumatorilor și cu obiectivele de politică economică ale Statului.

Cunoașterea **veniturilor publice în structura lor** este esențială pentru a identifica locul impozitelor în acest ansamblu al resurselor. Limitările în termeni de impozite atrase, rezultând dintr-un nivel de suportabilitate în strânsă legătură cu mărimea PIBului, a veniturilor și consumului din economie, au făcut necesară diversificarea veniturilor publice. Noi resurse de finanțare a cheltuielilor bugetare au fost identificate, în marea lor majoritate bazate pe împrumuturi.

3.1.2. Gruparea resurselor financiare publice

Clasificarea resurselor financiare publice se realizează după mai multe criterii (a se vedea și Văcărel, 2002 și Tulai, 2003).

1) După **conținutul economic** al resurselor, veniturile publice se împart în:
   - venituri curente (venituri fiscale, venituri nefiscale);
   - venituri din capital;
   - încasări din rambursarea împrumuturilor acordate;
   - subvenții din străinătate sau de la organisme internaționale;
   - resurse de trezorerie;
   - împrumuturi publice;
   - emisiune monetară.

Veniturile fiscale includ, după unii autori (Tulai, 2003) impozitele, taxele și contribuțiile obligatorii. Totuși, clasificațiile folosite în practică (atât cea aplicată în România, cât și cea utilizată de Comisia Europeană) înregistrează distinct contribuțiile obligatorii de veniturile fiscale. Împreună, contribuțiile și veniturile fiscale, formează ceea ce unii autori (Văcărel, 2002; Huart, 2012) numesc prelevări obligatorii.

Veniturile nefiscale sunt atrase din sectorul public, cuvenindu-se statului în calitate de proprietar; ele pot lua fie forma veniturilor rezultate din participații la capital – dividende, fie forma vărsămintelor din profitul net, fie forma unor taxe specifice domeniului de activitate al instituțiilor publice (taxe pentru eliberarea autorizațiilor de transport în trafic internațional, taxe consulare etc.)

Veniturile din capital sunt veniturile din valorificarea unor bunuri ale statului sau a stocurilor din rezervele naționale. Veniturile din capital au la origine cheltuielile anterioare de capital ale statului.

Încasările din rambursarea împrumuturilor acordate provin mai ales din interiorul țării (de exemplu, în cazul în care beneficiarii împrumutului sunt companii naționale cu arierate, sau producători agricoli etc.).

Subvențiile de peste hotare, vin și ele să completeze tabloul încasărilor bugetare, fiind compuse din donații din străinătate și sume primite de la UE în contul plăților efectuate și prefinanțări (cum ar fi cele din Fondul European de Dezvoltare Regională).

Insuficiența veniturilor publice menționate până în acest punct, face necesar apelul la *împrumuturi*. Resursele din împrumuturi sunt mai rapid și relativ ușor de mobilizat, comparativ cu demersurile greoaie pentru creșterea impozitelor care necesită proceduri de durată pentru modificarea sistemului fiscal, precum și acceptul social.

Resursele de trezorerie sunt de fapt împrumuturi pe termen scurt, de până la un an, contractate pe piața de capital, prin emisiunea și vânzarea unor titluri de stat (certificate de depozit, bonuri de tezaur). Aceste resurse sunt destinate finanțării deficitului temporar de casă al bugetului (constatat la nivelul trezoreriei generale a statului), rezultat din

încasări în contul bugetelor administrate de stat inferioare plăților ce intervin în cursul anului bugetar.

Împrumuturile publice sunt împrumuturi pe termen mediu și lung, și reprezintă calea pentru finanțarea deficitului bugetar. Modalitatea cea mai uzuală pentru contractarea acestor împrumuturi o constituie emisiunea de titluri de stat (obligațiuni de stat) plasate atât pe piața internă, cât și pe cea externă.

Emisiunea monetară sau bănească presupune punerea în circulație a unei cantități de monedă cu scopul finanțării deficitului bugetar. În condițiile în care acești bani nu au acoperire, nu își găsesc echivalent în mărfuri (bunuri și servicii) în economie, ajung să producă efecte inflaționiste, cu repercusiuni grave în plan economic și social. Din aceste motive, emisiunea monetară (recunoscută și sub denumirea de manipulare montară) este soluția la care se face apel în ultimă instanță.

2) După **ritmicitatea încasărilor**, resursele financiare publice se delimitează în:
   – resurse ordinare:
     - impozite, taxe, contribuții la fonduri speciale;
     - venituri nefiscale;
     - încasări din rambursarea împrumuturilor acordate;
     - subvenții din exteriorul țării.
   – resurse extraordinare:
     - venituri din capital;
     - împrumuturi interne și externe;
     - ajutoare și alte transferuri nerambursabile;
     - emisiunea monetară.

Resursele sau veniturile ordinare sunt cele la care Statul apelează în mod obișnuit, în condiții considerate normale și care se încasează la buget cu o anumită regularitate (Văcărel, 2002). Veniturile fiscale și cele nefiscale se încadrează în această categorie, cu precizarea că nici acestea nu au caracter permanent, date fiind schimbările care intervin de-a lungul timpului în sistemul fiscal al unei țări, respectiv modificări în termeni de proprietate publică.

Resursele extraordinare sunt cele la care Statul recurge în situații excepționale, atunci când resursele ordinare nu sunt suficiente pentru a finanța cheltuielile publice. Termenul de „extraordinar” sau „excepțional” riscă să devină impropriu în condițiile în care un buget dezechilibrat nu mai este o excepție, ci un lucru obișnuit, care intervine în fiecare an, impunând finanțarea plusului de cheltuieli publice pe seama veniturilor din capital, a împrumuturilor și ajutoarelor publice, și respectiv pe seama emisiunii monetare ca și soluție de ultimă instanță. Există, totuși, un consens în privința considerării împrumuturilor publice și a celor de trezorerie ca formând împreună veniturile extraordinare (a se vedea și Deruel și Buisson, 2001).

Deruel și Buisson (2001) definește *împrumutul de stat* ca fiind o prestație în bani oferită în mod voluntar de către persoane private, în virtutea unui contract, cu titlu provizoriu și în schimbul unei contraprestații (dobânda). Autorul vede și el în împrumutul de stat un procedeu normal care servește finanțării cheltuielilor de investiții de interes public, depășind statutul de venit excepțional și periculos. Deși creează o povară asupra societății în ansamblu, așa cum se întâmplă și în cazul impozitelor, împrumuturile de stat permit repartizarea progresivă a acestei poveri căci îi vizează într-o primă etapă pe cei care economisesc și nu pe contribuabili. Ulterior, cheltuielile cu rambursarea împrumuturilor de stat (capital și dobândă) sunt suportate fie de trezoreria publică, fie de către contribuabili în mod eșalonat prin plata unor impozite majorate. În acest ultim caz, spunem că povara creată de împrumutul public se transmite asupra generațiilor viitoare, iar operațiunea de rambursare reprezintă un simplu transfer din patrimoniul contribuabililor în cel al creditorilor statului.

Deși apelul la împrumuturi de stat constituie o practică uzuală, Deruel și Buisson (2001) evidențiază câteva condiții care trebuie reunite pentru ca operațiunea de împrumut să reprezinte un succes:

- Să existe economii/capital disponibil în economie;
- Condițiile de credit public să fie atractive pentru investitori;
- Prelevările din venitul național pe care le ocazionează și cheltuielile publice finanțate pe seama acestora să nu compromită, ci să servească echilibrului economic.

3) După **proveniență**, veniturile publice se împart în:

- resurse interne
    - impozite, taxe, contribuții;
    - venituri nefiscale;
    - venituri din capital obținute în țară;
    - încasări din rambursarea împrumuturilor acordate;
    - împrumuturi interne;
    - emisiunea monetară.
- resurse externe:
    - venituri din capital obținute din străinătate;
    - subvenții din surse externe;
    - împrumuturi externe.

Resursele de proveniență *externă* sunt, în principal, împrumuturi de stat contractate la instituții financiare internaționale, la guvernele altor țări, la bănci cu sediul în alte state, la orice deținători străini de capitaluri bănești (Văcărel, 2002). Împrumuturile *interne* sunt contractate de la persoane fizice și juridice din țară, deținători de capitaluri disponibile. Veniturile din capital pot proveni fie din interiorul, fie din exteriorul țării,

reprezentând venituri din lichidarea participațiilor de capital sau din valorificarea bunurilor statului.

4) În raport cu **nivelul la care se mobilizează resursele publice**, acestea pot fi:
   - Venituri ale bugetului administrației centrale de stat (venituri fiscale, contribuții, venituri nefiscale, din capital, încasări din rambursarea împrumuturilor acordate; subvenții externe, împrumuturi de stat);
   - Venituri ale bugetelor unităților administrativ-teritoriale (venituri fiscale cu caracter local, cote părți din veniturile fiscale cu caracter central, transferuri de la bugetul central, venituri proprii din capital, împrumuturi locale);
   - Venituri ale bugetului asigurărilor sociale de stat (contribuții pentru asigurările sociale);
   - Venituri ale bugetelor fondurilor speciale, cum este, de exemplu, bugetul asigurărilor pentru șomaj (contribuții cu destinație specială);
   - Veniturile instituțiilor publice (venituri proprii, alocații și subvenții de la bugetul central).

În România, indicatorii specifici părții de venituri la bugetul de stat sunt clasificați după criteriul economic și cel administrativ, așa cum sunt detaliați și mai sus[25].

Clasificația resurselor publice după criteriul economic, în documentele bugetare din România, nu este perfect compatibilă cu clasificația utilizată de către Comisia Europeană, în baza sa de date Eurostat (vezi EC, 2013). Există o serie de diferențe privind încadrarea diferitelor categorii de venituri, pe care vom încerca în continuare să le evidențiem.

Veniturile fiscale așa cum figurează în documentele Ministerului de Finanțe din România[26], sunt numite „taxe" în clasificația agreată de CE, și sunt grupate într-o manieră puțin diferită. În România, se disting patru mari categorii de venituri fiscale: (1) impozit pe profit, salarii, venit și câștiguri din capital; (2) impozite și taxe pe proprietate; (3) impozite și taxe pe bunuri și servicii; (4) impozite pe comerțul exterior. Clasificația CE pentru veniturile fiscale cuprinde: (1') impozite indirecte pe producție și importuri (echivalentul categoriei 3 și 4 din clasificația românească), (2') impozite directe pe venit și pe avere (echivalentul categoriei 1 și 2, mai puțin impozitul pe câștigurile din capital), și (3') impozite pe capital (pe câștiguri de capital – regăsite la categoria 1 din clasificația românească). Contribuțiile, fie că sunt numite contribuții de asigurări sau contribuții sociale în documentele CE, își găsesc locul în fiecare dintre clasificațiile veniturilor bugetare.

Veniturile nefiscale în clasificația românească sunt divizate în venituri din proprietate și venituri din vânzarea de bunuri și servicii. Ele, însă, nu sunt reunite sub

[25] Clasificația veniturilor bugetare în România este disponibilă pe siteul www.mfinante.ro
[26] https://mfinante.gov.ro/ro/domenii/bugetul-de-stat/informatii-executie-bugetara

această titulatură în clasificația CE, dar se regăsesc distinct fie ca venituri din vânzări, fie ca alte venituri curente din proprietate. Veniturile din capital se regăsesc în ambele clasificații, având însă o arie mai largă în cea europeană, unde înglobează și granturile pentru investiții. Subvențiile, divizate în clasificația românească în donații (curente și de capital) și sume de la UE, se regăsesc în categoria transferurilor curente (parte a altor venituri curente), respectiv a transferurilor de capital (parte a veniturilor din capital) în clasificația CE. În fine, operațiunile financiare (încasări din rambursarea împrumuturilor acordate) nu se regăsesc distinct în clasificația CE. Așa cum se observă, imposibilitatea stabilirii unor echivalențe clare între diviziunile acestor clasificații face dificilă utilizarea concomitentă a lor. Dacă în cazul analizelor care vizează exclusiv România, este posibilă utilizarea clasificației autohtone, atunci când se dorește o analiză comparativă a mai multor țări, clasificația și datele furnizate de CE, prin intermediul bazei de date Eurostat, sunt recomandate.

3.1.3. Veniturile publice în cifre

Situația **veniturilor ordinare și extraordinare** la bugetul de stat, poate fi ilustrată ca în Tabelul 20. Cifrele evidențiază importanța covârșitoare a veniturilor ordinare, dar și un deficit bugetar (finanțat prin venituri extraordinare) care cunoaște fluctuații importante nu doar în România, ci și la nivelul mediei UE. În ultimii ani, partea veniturilor extraordinare în bugetul României se prezintă mult superioară celei la nivelul mediei UE.

Tabelul 20. ***Veniturile ordinare și extraordinare la bugetul de stat în România și UE***

România	**2005**	**2010**	**2015**	**2019**	**2020**	**2021**
Venituri ordinare	98	83	98	88	78	82
Venituri extraordinare	2	17	2	12	22	18
UE	**2005**	**2010**	**2015**	**2019**	**2020**	**2021**
Venituri ordinare	95	88	96	99	87	91
Venituri extraordinare	5	12	4	1	13	9

Sursa: prelucrări proprii după date furnizate de Eurostat
Notă: datele reprezintă ponderi în totalul resurselor publice

ADEVĂRAT SAU FALS?
Venituri extraordinare cu o pondere ridicată în bugetul de stat reprezintă un semnal pozitiv pentru economie.

Pe **clasificația economică** utilizată de către Ministerul de Finanțe, Bugetul Statului pe anul 2022, se prezintă ca în tabelul de mai jos.

Tabelul 21. ***Clasificația economică a veniturilor bugetare, Bugetul României 2022***

Diviziune în clasificație	*Indicator*
Venituri fiscale	230,46
Contribuții de asigurări	139,92
Venituri nefiscale	39,69
Venituri din capital	1,40
Donații	0,03
Sume primite de la UE	48,16
Sume nerambursabile alocate pentru PNRR	0,23
Sume încasate în contul unic, la bugetul de stat	0,27
Venituri totale	*460,20*

Sursa: date furnizate de www.mfinante.ro reprezentând indicatori din bugetul general consolidat executat în anul 2022, datele fiind transformate în mld RON.

Impozitele și taxele (veniturile fiscale) reprezintă aproximativ 50% din totalul veniturilor încasate la bugetul general consolidat al statului, în România. În fapt, este o situație generală, valabilă pentru toate bugetele publice. Contribuțiile de asigurări reprezintă și ele, aproximativ 30% din resursele publice în bugetul anului 2022, în România. Luate împreună, impozitele, taxele și contribuțiile de asigurări reprezintă mai mult de 80% din totalul veniturilor bugetare. Importanța covârșitoare a acestor surse de venit, în comparație cu celelalte categorii, justifică atenția deosebită care se acordă acestora și, implicit, demersurile noastre în cele ce urmează.

În raport cu **criteriul administrativ**, respectiv al nivelului la care se mobilizează resursele publice, evidențiem în Tabelul 22 ponderea deținută de prelevările obligatorii pe categorii (impozite, taxe, contribuții obligatorii) în totalul veniturilor publice atrase, separat pe bugete și fonduri distincte:

Așa cum se poate observa în tabel, prelevările obligatorii dețin peste 50% din veniturile încasate la bugetele sau fondurile statului, excepție făcând doar bugetele instituțiilor publice unde veniturile nefiscale și subvențiile constituie principalele surse de venit. Printre bugetele publice, prelevările obligatorii dețin cea mai mare pondere la nivelul bugetelor de protecție socială. Veniturile fiscale și contribuțiile sociale alimentează bugetele publice fie împreună, fie individual cum e cazul bugetelor locale unde nu se încasează contribuții, sau cazul bugetului asigurărilor

sociale sau a bugetului asigurărilor pentru șomaj unde nu se încasează venituri fiscale. Impozitele și taxele dețin peste 50% din veniturile încasate la bugetul central și bugetele locale, în vreme ce contribuțiile sunt preponderente în cazul bugetului asigurărilor sociale, a bugetului fondului de șomaj și a celui pentru sănătate (în proporție de peste 70%).

Tabelul 22. ***Importanța prelevărilor obligatorii printre resursele atrase la bugetele/fondurile statului, Bugetul României 2022***

	Bugetul de Stat	Bugete locale	Bugetul asigurărilor sociale	Bugetul asigurărilor pentru șomaj	Fondul Național de Asigurări Sociale de Sănătate	Bugetul instituțiilor publice
Venituri fiscale (mld ron)	159,61	66,11	-	-	3,73	1,00
% în total	***68,6***	***57,68***	***-***	***-***	***6,8***	***2,32***
Contribuții (mld ron)	10,74	-	86,23	2,97	40,04	0,003
% în total	***4,61***	***-***	***87,63***	***86,08***	***73,06***	***0,00***
Venituri totale (mld ron)	232,60	114,61	98,40	3,45	54,8	43,07
Prelevări obligatorii(1)						
- total (mld ron)	170,35	66,11	86,23	2,97	43,77	1,003
-% în total venituri	***73,23%***	***57,68%***	***87,63%***	***86,08%***	***79,87%***	***2,32%***

Sursa: prelucrări după indicatorii bugetului general consolidat executat pe 2022, www.mfinante.ro

Notă: (1) prelevările obligatorii s-au determinat prin însumarea veniturilor fiscale cu contribuțiile obligatorii.

Locul impozitelor și contribuțiilor sociale în cadrul veniturilor bugetare, a cunoscut o serie de schimbări de-a lungul timpului, situația fiind diferită de la o țară la alta (a se vedea pentru exemplificare Tabelul 23).

În România, veniturile fiscale și-au redus ponderea în totalul veniturilor bugetare, pentru ca evoluția contribuțiilor sociale să contrabalanseze și să devină tot mai importante pe parcursul perioadei 1995-2022. În Franța însă, situația este exact inversă, înregistrând creșteri în importanță pentru veniturile fiscale și o reducere a ponderii

contribuțiilor sociale. În perioada analizată, ponderea totalului prelevărilor obligatorii suferă schimbări minore atât în Franța cât și în România, rămânând mai însemnată în Franța decât în România.

Tabelul 23. ***Trenduri privind importanța prelevărilor obligatorii în ansamblul veniturilor bugetare***

% în total venituri bugetare	*Venituri fiscale*			*Contribuții sociale*		
	1995	**2012**	**2022**	**1995**	**2012**	**2022**
Franța	48,2	53,9	65	41,5	36,7	35,4
România	61,7	57,3	50,1	24,3	26,6	30,4

Sursa: prelucrări după date furnizate de EUROSTAT și Ministerul de Finanțe în România

Așa cum este și firesc, analiza noastră se va centra, în cele ce urmează, pe cele mai importante surse de venit la bugetele publice, respectiv impozitele, taxele și contribuțiile sociale.

3.1.4. Impozitele, taxele și contribuțiile sociale

Impozitele, taxele și contribuțiile sociale formează împreună prelevările obligatorii. Impozitele și taxele se disting de contribuțiile care alimentează fondurile speciale (fondul de asigurări sociale, fondul pentru șomaj, fondul de asigurări de sănătate). Huart (2012) explică apropierile și diferențele dintre cele două categorii, pornind de la criterii precum (i) scopul pentru care sunt instituite, (ii) existența echivalentului/contraprestației și (iii) modul de reglementare. Dacă contribuțiile sociale sunt percepute pentru un scop bine determinat, respectiv protecția socială (finanțarea serviciilor de sănătate, a pensiilor și indemnizațiilor de șomaj), impozitele nu au un scop precis, nu finanțează o cheltuială publică specifică; impozitul nu este afectat unei cheltuieli particulare, însă face parte dintr-un ansamblu de venituri care permite finanțarea unui ansamblu de cheltuieli publice. Nici impozitele, și nici contribuțiile, nu au o contraprestație directă, respectiv avantajele primite din partea statului (prin diverse cheltuieli publice sau prestații sociale) nu sunt în mod obligatoriu proporționale cu impozitele și contribuțiile vărsate. O anumită legătură se poate stabili între vărsămintele în contul fondului de asigurări sociale și pensia încasată, fără a fi echivalente. În fine, impozitele și contribuțiile sociale urmează un parcurs distinct de reglementare, fiind instituite prin legi distincte.

Literatura de specialitate, precum și limbajul curent, nu fac o distincție clară între **impozite și taxe**. Literatura anglo-saxonă le reunește sub numele de „taxe”, în vreme ce literatura francofonă acceptă ambele noțiuni. La nivel teoretic, taxele, spre

deosebire de impozite, au o contraprestație directă, fiind percepute cu prilejul furnizării unui serviciu. În practică însă nu sunt delimitate clar impozitele de taxe, fiind numite taxe unele impozite (cum este TVA- taxa pe valoare adăugată) sau regăsind anumite taxe sub denumiri diverse.

Deruel și Buisson (2001) aduc lămuriri suplimentare pentru a distinge taxele de impozite. Taxele, spun autorii, sunt percepute pentru a acoperi cheltuielile cu furnizarea unui anumit serviciu (spre exemplu, colectarea resturilor menajere). Plătitorii taxelor sunt posibili beneficiari ai serviciului respectiv, chiar dacă ei sunt sau nu utilizatori efectivi. Taxa încasată nu este proporțională cu utilizarea serviciului public respectiv.

Taxele parafiscale constituie o categorie aparte, fiind percepute cu scopuri economice sau sociale, de către persoane juridice de drept public sau privat, altele decât Statul. De exemplu, e cazul redevențelor petroliere, taxele pentru pașapoarte, taxe pentru scoaterea din circuitul agricol a terenurilor aflate în extravilan, taxe de timbru fiscal, taxe de licențiere. Extrem de numeroase în România, acestea nu sunt reglementate prin Codul Fiscal ci sunt instituite prin acte normative ale guvernului, și aduc un plus de povară fiscală pentru cetățeni. Încasarea lor printr-o varietate de instituții face dificilă estimarea poverii fiscale pe care o generează.

ȘTIAI CĂ...???
Atât angajatorii, cât și salariații datorează contribuții sociale.

DISCUTĂ
Contribuțiile sociale sunt destinate finanțării cheltuielilor publice cu protecția socială.
Găsește câteva exemple!

VREI SĂ AFLI MAI MULT?
Vrei să știi mai multe despre Sistemele de protecție socială în UE?
Accesează articolul:
https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4154984

3.2. Noțiuni generale în legătură cu impozitele

3.2.1. Conținutul impozitelor, caracteristicile lor și criteriile de dimensionare

Așa cum am văzut, **impozitele constituie cea mai importantă sursă de venit la bugetul de stat**, principala resursă de finanțare a cheltuielilor publice în vederea satisfacerii interesului general al societății. Puțin îndrăgite de către cetățeni care își văd resursele diminuate prin plata impozitelor, ele sunt obligatorii, fiind imposibil

de imaginat în zilele noastre un buget public fără impozite. În aceste condiții, doar un contribuabil care înțelege utilitatea impozitului în societate are capacitatea de a-l accepta, ca pe un „rău necesar”.

A defini impozitele constituie o veritabilă provocare. Des amintit în discursuri elevate dar și în vorbirea curentă a contribuabilului de rând, de cele mai multe ori cu conotații negative, cu referire la presiunea suplimentară pe care o creează asupra veniturilor din economie, impozitul pare să fie un subiect arhicunoscut. El este cunoscut de către contribuabilul de rând, mai ales prin efectele pe care le creează și mai puțin prin ceea ce îl face necesar și prin beneficiile indirecte pe care le generează plata lui.

Tocmai din dorința de a clarifica aceste lucruri și pentru a completa percepția asupra impozitelor, literatura de specialitate obișnuiește să ofere definiții cuprinzătoare și să evidențieze ansamblul trăsăturilor și rolului impozitelor. Definițiile date impozitelor, de cele mai multe ori, sunt foarte stufoase, încercând să sintetizeze natura atât de complexă a impozitelor. Definirea impozitelor constituie un demers oarecum dificil, căci o definiție de dimensiuni reduse riscă să nu redea întreaga complexitate a impozitelor, în vreme ce una cuprinzătoare riscă să asalteze cititorul cu multitudinea caracteristicilor impozitelor.

Considerăm că a defini impozitele într-o singură frază nu este atât de important, cât este a evidenția această categorie de venit la bugetul statului în toată complexitatea sa. În fapt, **atunci când definim impozitul, căutăm să dăm răspunsuri la întrebări precum:**

- **Ce formă iau impozitele?**
- **Cine le datorează?**
- **Care este temeiul lor legal?**
- **După ce metodologie sunt ele stabilite?**
- **Dacă există și ce formă iau beneficiile obținute de plătitorii de impozite?**
- **Care sunt rațiunile care stau la baza instituirii impozitelor?**

Impozitele reprezintă, întâi de toate, o formă de prelevare, cea mai importantă, a unei părți din veniturile și/sau averea persoanelor fizice și juridice dintr-o țară, în favoarea Statului respectiv.

În zilele noastre, **forma** bănească a impozitelor este definitorie, chiar dacă în timpuri străvechi acestea au luat și forma materială sau cea a prestațiilor în muncă (vezi și Tulai, 2003). Este motivul pentru care autorul numește impozitele, obligații *pecuniare*.

Cei care **datorează** impozite sunt subiecții, categorii de persoane fizice și juridice, numiți în acest sens în legislația fiscală a unei țări. Pentru ei, plata impozitului este *obligatorie.*

Obligativitatea impozitelor face subiectul unui întreg demers al autorului Tulai (2003) care o justifică prin caracterul lor legal. **Temeiul legal** al impozitelor se regăsește în textele legilor fiscale care trebuie respectate, precum orice alte legi. Puterea legislativă dintr-o țară votează legile fiscale, fiind autoritatea statului care face uz de dreptul de a stabili unilateral obligațiile fiscale; acest drept aparține exclusiv statului, în virtutea suveranității sale.

Legalitatea impozitelor nu se confundă însă cu legitimitatea lor, dar o condiționează. Pentru ca un impozit să devină legitim nu este suficient să aibă temei legal, în plus fiind necesar un accept social din partea contribuabililor; iar acceptul social intervine doar în condițiile în care există un anumit grad de satisfacție individuală în legătură cu bunurile și serviciile oferite de către stat. Prin urmare, întrebarea care se ridică aici este: sunt impozitele plătite ca rezultat al constrângerii sub efectul legii, sau ca rezultat al consimțământului contribuabilului? În cele mai multe cazuri, constrângerea operează ca principal mecanism de încasare a impozitelor, în caz de neplată intervenind o serie de penalități și sancțiuni. Pentru ca într-o societate să existe consimțământ vizavi de impozite, e necesar a fi îndeplinite cel puțin două condiții: o funcționare eficientă a statului, de pe urma activității căruia să rezulte avantaje palpabile pentru contribuabili, și respectiv o cultură fiscală de bază a cetățenilor cu privire la modul de funcționare a finanțelor publice.

Metodologia care stă la baza dimensionării impozitelor, cel mai adesea, are în vedere criteriul capacității contributive a plătitorului. Aceasta este soluția consacrată în zilele noastre, chiar dacă în timpuri mai vechi cum este perioada finanțelor clasice și cea a Statului Jandarm, criteriul preferat era cel al ansamblului cheltuielilor publice. Dimensionarea impozitelor datorate de către contribuabili în raport cu volumul de resurse necesar statului pentru finanțarea unui volum dat al cheltuielilor publice, este menită să asigure echilibrul bugetar râvnit de clasici, însă nu reprezintă o soluție corectă din perspectiva contribuabililor care, în aceste condiții, plătesc impozite egale, indiferent de situația lor personală.

Date fiind aceste raționamente, preferată este azi dimensionarea impozitelor în funcție de **capacitatea contributivă**, respectiv capacitatea de plată a contribuabililor. Capacitatea de plată a impozitelor este condiționată la rândul său, de situația personală a plătitorilor de impozite, reflectată în mărimea veniturilor pe care le încasează, mărimea averilor pe care le dețin, mărimea cheltuielilor pe care le efectuează, și/sau numărul persoanelor aflate în întreținere. Acestor criterii, li se pot adăuga, mai rar, și starea de sănătate a contribuabilului și a persoanelor aflate în întreținere, dar și starea civilă a contribuabilului. În raport cu aceste criterii, impozitele datorate (sarcinile fiscale) vor fi cu atât mai mari cu cât veniturile obținute sunt mai mari, averile deținute mai consistente, cheltuielile realizate mai mari, și cu atât mai mici cu cât numărul

persoanelor aflate în întreținere este mai mare[27]. Starea precară de sănătate a persoanelor aflate în întreținere, reduc și mai mult sarcina fiscală, iar cea proprie contribuabilului poate chiar să anuleze datoriile către stat. În fine, sistemul impozitelor, este, de regulă, astfel conceput încât să încurajeze formarea celulelor familiale și să descurajeze celibatul; mai ales în sistemele fiscale clădite pe criterii sociale, celibatarii vor plăti impozite mai mari decât membrii unei familii.

Plătitorii de impozite, în mod firesc, așteaptă o serie de **beneficii** de pe urma activității statului finanțată din propriile contribuții. Beneficiile există sub forma bunurilor și serviciilor publice aflate la dispoziția contribuabililor. Aceste beneficii însă, nu iau forma unei contraprestații în legătură cu plățile de impozit efectuate. O contraprestație ar presupune o echivalență, o egalitate, între volumul impozitelor plătite și cantitatea beneficiilor obținute de către fiecare contribuabil. Ori echivalența nu există din simplul motiv că cele două elemente sunt stabilite în raport cu criterii independente unul față de celălalt; impozitele datorate sunt stabilite în raport cu capacitatea de plată, iar beneficiile obținute în urma activității statului sunt cele de care beneficiază toți contribuabilii sau categorii specifice care prezintă nevoi particulare de finanțare. În mod generalizat, nu va exista niciodată o egalitate între impozitele plătite de fiecare contribuabil și valoarea beneficiilor pe care le obține. Contribuabilii se vor afla fie în situația în care impozitele plătite vor fi superioare valorii beneficiilor obținute (situație frecventă în cazul contribuabililor cu capacitate contributivă ridicată), fie în situația plății unor impozite reduse în raport cu beneficiile obținute (situație care intervine în cazul contribuabililor cu capacitate contributivă redusă).

Dacă la nivel individual, nu se poate vorbi de o contraprestație pentru plățile de impozit efectuate de către fiecare contribuabil în parte, la nivel global, cel al întregii societăți, această contraprestație există. Beneficiile obținute de către societate în urma activității statului vor fi pe măsura impozitelor colectate la bugetul statului; mai mult, de regulă, beneficiile (cheltuielile statului) depășesc volumul impozitelor colectate, statul recurgând la împrumuturi pentru a finanța surplusul de cheltuieli publice. Reîntoarcerea impozitelor către plătitorii lor, pe calea bunurilor și serviciilor publice, este recunoscută în literatură sub numele de **reversibilitatea impozitelor**. Totuși, momentul obținerii beneficiilor din partea statului nu este același pentru toți contribuabilii și nici nu se suprapune, nu se sincronizează, cu momentul plății impozitelor. Contribuabilii beneficiază de avantajele oferite de stat, dar nu imediat după momentul plății impozitelor, ci la momente diferite, în legătură cu nevoile fiecăruia (spre exemplu, contribuabilul va beneficia de serviciul educației de stat atunci când copiii vor atinge

[27] Cheltuieli mai mari înseamnă și impozite pe cheltuieli mai mari (de tipul TVA-ului), însă în metodologia altor tipuri de impozite, cheltuielile reduc baza de impozitare și deci impozitul datorat. Pe de altă parte, reducerea asociată persoanelor întreținute, se plafonează peste un anumit prag.

vârsta școlară, sau va beneficia de serviciul ordinii publice în cazul unei altercații provocate în stradă).

ȘTIAI CĂ...?
În sistemele fiscale, cum sunt cel francez sau cel american, unde impozitarea este de tip progresiv, există grile distincte de impozitare în raport cu modul de declarare a veniturilor, respectiv individual sau ca parte a unui cămin fiscal. Declararea veniturilor împreună, în cadrul celulei familiale, reduce sarcina fiscală.

3.2.2. Rațiunile care fundamentează impozitele

Rațiunile care stau la baza impozitelor au legătură cu funcțiile și implicit obiectivele statului. Trei sunt principalele rațiuni care justifică prezența impozitelor: **rațiunea financiară, rațiunea economică** și respectiv, **rațiunea socială**.

Dintr-o primă perspectivă, care de altfel este și cea mai importantă, impozitele există din motive **financiare**, respectiv pentru a aduce la bugetul public resursele necesare finanțării cheltuielilor statului. Impozitele constituie principala sursă de venituri la bugetul de stat, într-o economie de piață.

În al doilea rând, impozitele există și din rațiuni **economice**, mai bine spus, impozitele sunt activizate pentru a deveni instrumente de modelare a comportamentelor contribuabililor așa încât acestea să corespundă unor criterii generale de natură economică. Odată activizate, impozitele devin pârghii de influențare a plătitorilor de impozite, pentru ca acțiunile lor în consens cu interesul general să fie încurajate, iar acțiunile care contravin interesului general să fie descurajate. Spre exemplu, producția agricolă poate fi stimulată prin facilități fiscale (impozite reduse sau chiar exonerări). Pe de altă parte, desfășurarea de activități și obținerea unor venituri din surse precum jocurile de noroc sunt descurajate prin suprataxare (impozite majorate). Multe țări fac apel la pârghiile fiscale ca și mijloc de atingere a obiectivelor de politică macroeconomică; totuși, această intervenție pentru modelarea comportamentelor plătitorilor este limitată de exigențele unei uniuni economice, cum este UE, care promovează uniformizarea tratamentelor fiscale inclusiv în interiorul fiecărei țări membre.

În fine, rațiunea **socială** explică existența impozitelor prin nevoia de reducere a **inegalității de venit** în societate; acest lucru este posibil prin **redistribuirea de resurse** realizată prin intermediul bugetului de stat. Redistribuirea de resurse, mijlocită de stat prin sistemul de impozite și beneficii acordate, face posibil transferul de resurse de la cei cu venituri mai mari către cei mai nevoiași. Contribuabilii cu capacitate contributivă mai mare plătesc impozite mai mari și au acces la beneficii mai reduse, în vreme ce contribuabilii cu capacitate de plată mai redusă plătesc impozite mai mici,

dar beneficiază într-o măsură mai mare de serviciile și avantajele din partea statului. În acest fel, statul în general și impozitul în particular, dobândesc un rol important în reducerea inegalității de venit într-o societate.

ȘTIAI CĂ...?
Inegalitatea de venit într-o societate se poate aprecia prin indicatorul *Gini*. Acest indice este creația statisticianului și sociologului italian Corrado Gini. Cu cât este mai scăzut coeficientul, cu atât diferențele între veniturile populației sunt mai mici.

Dintre cele trei rațiuni ale impozitului (financiară, economică, socială), rațiunea financiară își păstrează întâietatea în orice sistem fiscal; aceasta este urmată, pe o scală a importanței, de rațiunea economică prezentă în multe state prin pârghiile fiscale la care fac apel, și în fine, de rațiunea socială prezentă mai ales în țările dezvoltate orientate spre politici sociale și care reușesc să reducă inegalitatea de venit folosind bugetul de stat ca și mijlocitor.

3.2.3. Rolul impozitului în procesul de redistribuire

Prin **funcția de redistribuire**, statul urmărește să corecteze inegalitățile rezultate în urma unei repartiții primare a veniturilor. În urma redistribuirilor, veniturile primare sunt transformate în venituri finale disponibile după prelevarea impozitelor și cotizațiilor sociale de către stat și după efectuarea de către acesta a transferurilor de venit către populație. Relațiile între indivizi și stat pot fi reprezentate schematic ca în figura de mai jos:

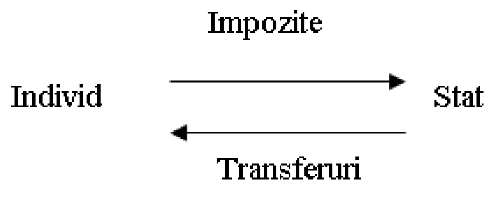


Figura 12. ***Relațiile între societate și Stat în calitate de gestionar al resurselor publice***
Sursa: reprezentarea autorului

Fie: P – venitul primar al individului;
t – cota de impozitare;
Tr – transferurile realizate de către stat în favoarea individului;
R – venitul final disponibil individului, după realizarea fluxurilor între el și stat.

Venitul final disponibil, poate fi descris după formula:

$$R = P - t*P + Tr$$

Iar cu S se va nota soldul în relațiile cu statul, reprezentând diferența între beneficii și impozite:

$$S = Tr - t*P$$

Un individ se poate afla în una dintre următoarele situații:

1. Beneficiază mai mult decât contribuie (**Tr > t*P**). Acesta este individul aflat în situația de „impozit negativ”.
2. Contribuie mai mult decât beneficiază (**Tr < t*P**).
3. Contribuie pe măsura beneficiilor pe care le obține (**Tr = t*P**)

Relația între venitul primar și soldul relațiilor cu statul, poate fi reprezentată ca în figura de mai jos:

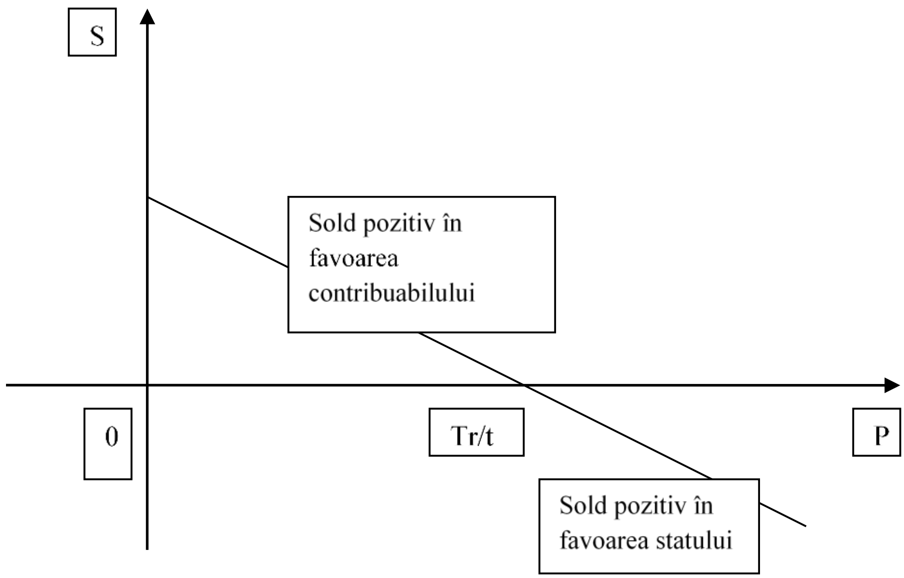


Figura 13. ***Legătura între soldul în relația cu Statul și venitul primar***
Sursa: reprezentarea autorului

Acea valoare a lui P dincolo de care soldul devine pozitiv în favoarea statului, poartă numele de **prag de excludere de la impozitul negativ**, și se determină după formula:

$$P\ prag = Tr/t$$

Impozitul negativ este un instrument fiscal adesea invocat pentru combaterea sărăciei. Acesta se fundamentează pe ideea conform căreia rata de impunere marginală (în termeni efectivi) asupra veniturilor este prea ridicată pentru cei care obțin venituri

mici din muncă sau sunt șomeri. Acest tip de rată are un înțeles mai complex, luând în considerare, alături de impozitul efectiv datorat și costurile adiacente pentru contribuabilul în cauză, ocazionate de demersurile acestora pentru creșterea veniturilor sau pentru reîncadrarea în muncă. Aceste costuri pot fi de natură fiscală, dacă creșterea venitului brut are ca rezultat o creștere nesemnificativă sau chiar o scădere a venitului net (datorită obligațiilor fiscale), sau pot fi de natură socială, rezultat al pierderii indemnizațiilor primite până atunci, respectiv pot fi alt fel de costuri legate de reluarea activității (cheltuieli de transport, cheltuieli pentru îngrijirea copiilor etc.). Pentru corectarea acestor situații, statul, interesat în combaterea sărăciei, oferă acelor contribuabili care se află în situația de impozit negativ, o subvenție a cărei valoare este stabilită la nivelul venitului minim în societate. Pe măsura creșterii venitului contribuabilului, beneficiar al subvenției, aceasta se reduce devenind nulă peste un plafon predeterminat al venitului. Impozitul negativ cunoaște mai multe forme, este întâlnit sub forma creditului de impozit sau a primei pentru reinserția în câmpul muncii. Acest instrument fiscal produce efecte asupra pieței muncii și asupra nivelului salariilor.

O **definiție** succintă a **impozitului negativ**, poate fi următoarea: reprezintă o prestație care nu cade sub incidența impozitului, lăsată la libera dispoziție a beneficiarului, acordată de către colectivitate cetățenilor defavorizați oricare ar fi statutul lor (activi sau nu) și destinată a garanta resursele minime pentru un trai decent

Aprecierea efectelor redistribuirii se poate face cu ajutorul **indicatorului redistribuirii** calculat pentru un individ sau familie în forma de mai jos:

$$\mathbf{i = (Tr - t*P)/P}$$

Acest indicator arată următorul lucru: la o unitate monetară venit primar, soldul este de x unități monetare (Tr – t*P) în favoarea individului sau a statului, după caz.

Pentru exemplificare, redistribuirea la nivelul societății poate fi pusă în evidență ca în tabelul de mai jos:

Tabelul 24. ***Distribuția inițială și finală a veniturilor în societate***

Cincimea familiilor (categorii sociale)	**Venitul inițial/primar** (% din totalul veniturilor din societate)	**Venitul final** (% din totalul veniturilor din societate)
A 5-a cincime (top)	51%	42%
A 4-a cincime	27%	24%
A 3-a cincime	16%	17%
A 2-a cincime	6%	11%
Prima cincime	0,3%	6,3%

Notă: datele descriu situația în Marea Britanie, 1986

În acest exemplu, se poate observa reducerea inegalității de venit după impozitare și transferuri. Primele două clase, cele mai înstărite, își reduc veniturile disponibile ca parte din venturile societății, pentru ca ultimele trei clase să își vadă veniturile crescând ca urmare a relațiilor cu statul. Cele mai importante schimbări intervin la nivelul veniturilor celor mai bogați și respectiv a celor mai săraci. Veniturile celor mai nevoiași cresc pe seama reducerii veniturilor celor mai înstăriți, lucru care devine posibil prin fluxurile care intervin între indivizi și stat (plata impozitelor și încasarea beneficiilor).

Ilustrarea modului în care impozitul negativ operează, se regăsește în Caseta 2.

Caseta 2. ***Exemple pentru ilustrarea modului în care operează impozitul negativ***

Exemplul 1:

Presupunând că statul asigură un venit minim garantat (M) de 12 mil u.m. pe an și că rata medie de impozitare a veniturilor (t) este 20%, determinați:

a. *ajutorul public (avantajul net) complementar primit de: un individ fără resurse, un individ remunerat cu 30 mil. u.m. pe an și un individ remunerat cu 70 mil u.m. pe an;*
b. *venitul final disponibil fiecăruia din cei trei indivizi;*
c. *pragul de excludere de la impozitul negativ;*
d. *indicatorul redistribuirii pentru fiecare dintre cei trei indivizi.*

	I1 (P1=0)	*I2 (P2=30)*	*I3 (P3=70)*
*Ajutor public complementar (S=M-t*P)*	*S=12 mil*	*S=12-20%*30= 6 mil*	*S=12-20%*70= -2 mil*
Venit final disponibil R=P+S	*R=12 mil*	*R=36 mil*	*R=68 mil*
Pragul de excludere de la impozitul negativ P=M/t	*P=12/(20/100)= 60 mil*	*60 mil*	*60 mil*
Indicatorul redistribuirii i=S/P	*i=12/0 tinde la +infinit*	*i=6/30=1/5*	*I= -2/70= -1/35*

Exemplul 2:

Știind că familia lui Ionescu Gheorghe a beneficiat de avantaje din partea statului sub forma alocațiilor, servicii publice etc, fără să fie exceptată de la plata impozitelor aferente veniturilor obținute (P este de 50 mil u.m.) și că în final veniturile realizate de familia lui se ridică la 65 mil u.m., determinați indicatorul redistribuirii pentru familia lui Ionescu Gheorghe.

Aceeași problemă pentru P= 50 mil u.m. și R= 45 mil u.m.

$i = (Tr - t*P)/P$

$R=P-t*P+Tr$, *deci* $Tr-t*P = R-P$

Prin urmare, i = (R-P)/P = R/P -1
i1 = 65/50-1=3/10
La 10 u.m. venit primar, I.G. beneficiaza de un avantaj de 3 u.m.
i2=45/50-1=-1/10
La 10 u.m. venit primar, avantajul este de partea statului, de 1 u.m.

Redistribuirile de resurse se realizează pe mai multe planuri:

- între sfera materială (care furnizează cea mai mare parte a veniturilor bugetare) și sfera neproductivă (care consumă cea mai mare parte din veniturile colectate);
- în plan teritorial, între zone administrativ-teritoriale (de la colectivitățile mai dezvoltate unde se realizează materie impozabilă consistentă, către colectivitățile mai puțin dezvoltate care au nevoie de sprijin);
- între sectoare, ramuri, subramuri (de la sectoarele mai productive către sectoarele mai puțin productive);
- între grupe ale populației, între indivizi (de la indivizii mai înstăriți care plătesc impozite mai mari, către cei mai săraci care beneficiază de suport financiar din partea statului)

DISCUTĂ
Analizează și extrage cât mai multe informații din figura de mai jos!

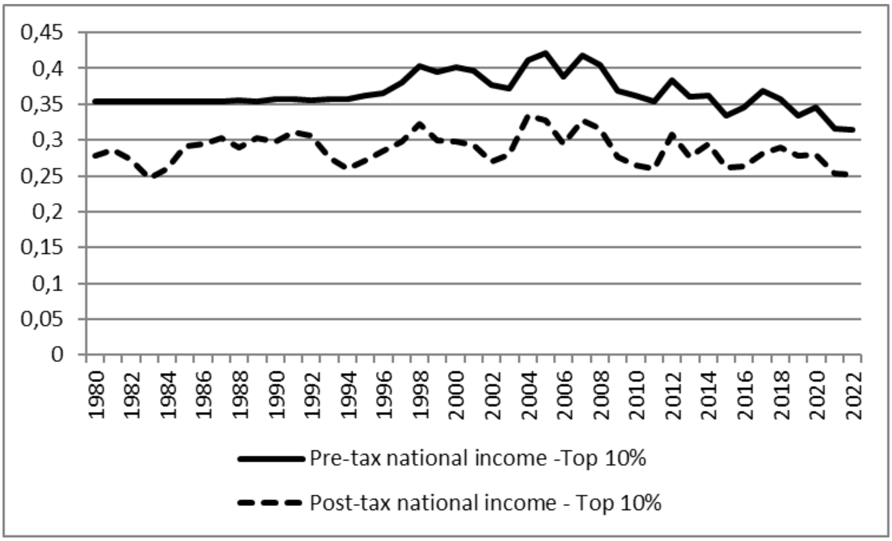


Figura 14. ***Veniturile deținute de populația cea mai bogată în Luxembourg***
Sursa: prelucrări după OECD Statistics

ADEVĂRAT SAU FALS?
Indivizii care prin venitul lor primar se plasează la o valoare superioară pragului de excludere de la impozitul negativ, obțin un avantaj net în relația cu Statul (beneficiază mai mult decât contribuie).

3.3. Modul de reglementare a impozitelor

3.3.1. Elementele tehnice ale impozitelor

Impozitele prezintă o largă diversitate, atât sub aspectul persoanelor care le datorează, a materiei supusă impozitării, a modelului de taxare sau a altor particularități. Totuși, în cazul fiecărui impozit în parte, pot fi identificate aceleași elemente tehnice; acestea sunt specificate pe tipuri de impozite în legislația fiscală a fiecărei țări.

Cele mai importante **elemente tehnice** care caracterizează fiecare categorie de impozit, sunt cele care urmează.

A. **Subiectul impozitului** este persoana fizică sau juridică obligată prin lege la plata impozitului. Acesta mai este denumit și contribuabilul legal.

B. **Suportatorul impozitului** este persoana care își vede veniturile diminuându-se ca urmare a plății impozitelor. Suportatorul se mai regăsește și sub numele de contribuabil real.

C. **Obiectul impozitului** reprezintă materia supusă impozitării, putând fi vorba de una dintre cele trei mari categorii: venit, capital (avere), cheltuieli (consum). Aceasta este baza de impunere.

D. **Sursa impozitului** reprezintă materia din care este plătit impozitul, de regulă fiind vorba de venituri, fie că este cazul unui impozit pe venit, pe avere sau pe cheltuieli. Prin urmare, există cazuri în care sursa impozitului nu se suprapune cu obiectul impozitului.

E. **Unitatea de impunere** reprezintă unitatea în care se exprimă și măsoară dimensiunea obiectului impozabil; cel mai adesea este vorba de unități monetare, dar poate fi și cazul unor obiecte de impunere evaluate și exprimate în metri pătrați, hectare, piese, kilograme, litri etc. Legea fiscală reglementează impozitul pe unitatea de impunere.

F. **Baza impozabilă** reprezintă unul dintre cele două elemente care fundamentează calculul impozitului. Se determină aplicând o serie de corecții (reduceri sau majorări) obiectului impozabil evaluat.

G. **Cota legală de impozit** este cel de-al doilea element care concură la calculul impozitului, prin înmulțire cu baza impozabilă. Cota legală este de fapt impozitul care corespunde unei unități de impunere. În cazul cotelor procentuale, cota legală reprezintă impozitul aferent unei unități de impunere de 100 unități monetare.

În alte cazuri, cota poate lua forma unui impozit unitar pe metru pătrat sau pe hl, spre exemplu.

H. **Impozitul datorat** sau **brut,** rezultă aplicând cota legală la baza impozabilă, prin înmulțire.

I. **Impozitul de plată** sau **net,** se obține după aplicarea unei serii de corecții impozitului brut. Aceste corecții au menirea de a reduce sarcina fiscală a contribuabilului, și sunt permise de legislația fiscală în legătură cu tipuri specifice de cheltuieli realizate de către contribuabil.

J. **Diferențele de impozit** rezultă în situațiile în care impunerea realizată în cursul anului nu este definitivă, calculul final al sarcinii fiscale intervenind la sfârșitul anului. Diferențele de impozit rezultă prin compararea sumelor plătite deja în cursul anului cu sumele finale de plată. Diferențele de impozit pot reprezenta fie diferențe de achitat, dacă suma plătită deja în cursul anului este inferioară impozitului de plată, fie diferențe de recuperat, dacă ceea ce s-a plătit depășește impozitul de plată.

K. **Scadența impozitului** este termenul prevăzut de legea fiscală ca și dată limită de plată a impozitului datorat. Neplata impozitului în termenul prevăzut, atrage după sine aplicarea unor sancțiuni, conform prevederilor legale.

VREI SĂ AFLI MAI MULT?
Consultă Codul fiscal în România pentru a identifica elementele tehnice corespunzătoare fiecărui tip de impozit:
https://static.anaf.ro/static/10/Anaf/legislatie/Cod_fiscal_norme_2023.htm

3.3.2. Tipologia impozitelor

Multitudinea impozitelor regăsite în sistemul fiscal impune o grupare a lor, după caracteristici comune.

I. **Prima grupare**, cea mai uzuală, delimitează impozitele după natura materiei impozabile, cuprinzând patru mari categorii de impozite:

– **Impozit pe venitul persoanelor fizice** (impozit pe salarii, impozit pe chirii, impozit pe dobânzi, impozit pe venituri din activități independente etc);
– **Impozit pe societăți** (impozit pe profit sau impozit pe venit în cazul microîntreprinderilor, impozit pe dividendele încasate);
– **Impozit pe avere/capital** (impozit asupra patrimoniului deținut – terenuri, clădiri, autovehicule; impozit pe circulația averii cu titlul gratuit sau oneros);
– **Impozit pe cheltuieli/consum** (impozit asupra cheltuielilor globale de consum – taxa pe valoare adăugată; impozite speciale asupra anumitor cheltuieli de consum – accize asupra băuturilor alcoolice, tutunului, produselor energetice etc, taxe vamale).

II. A doua grupare a impozitelor, este cea care le delimitează după modul în care sunt percepute:

– **Impozite directe** – acestea sunt percepute la dată fixă, fiind suportate de către contribuabilii desemnați, a căror identitate este cunoscută de către administrația fiscală. În acest caz, subiectul și suportatorul impozitului sunt una și aceeași persoană. Din acest motiv, spunem că incidența impozitului este directă.

– **Impozite indirecte** – acestea sunt percepute cu prilejul derulării operațiunilor economice, fiind suportate de către persoanele care le plătesc prin prețul bunurilor și serviciilor. În acest caz, subiectul și suportatorul impozitului sunt persoane distincte. Din acest motiv, spunem că incidența impozitului este indirectă.

Pentru evidențierea raportului existent între subiectul și suportatorul impozitului în cazul diferitelor categorii de impozit, propunem tabelul de mai jos:

Tabelul 25. ***Subiectul și suportatorul impozitului, pe tipuri de impozite***

	Subiect	**Suportator**
Impozit pe venitul persoanelor fizice	Salariatul, pensionarul, beneficiarul veniturilor din premii etc	Salariatul, pensionarul, beneficiarul veniturilor din premii etc
Impozit pe profit	Compania, societatea comercială, întreprinderea	Compania, societatea comercială, întreprinderea
Impozit pe capital	Persoana fizică/juridică deținătoare a elementelor de patrimoniu	Persoana fizică/ juridică deținătoare a elementelor de patrimoniu
Impozit pe consum	Persoana juridică, comerciantul, vânzătorul	Persoana fizică în calitate de cumpărător

Sursa: prelucrarea autorului

Prin combinarea primelor două tipuri de clasificații, rezultă o clasificație încrucișată care se prezintă ca în tabelul de mai jos:

Tabelul 26. ***Clasificația încrucișată a impozitelor***

Categorie de impozit	**Impozit direct**	**Impozit indirect**
Impozit pe venitul persoanelor fizice	DA	NU
Impozit pe societăți	DA	NU
Impozit pe avere	DA	NU
Impozit pe cheltuieli	NU	DA

Sursa: prelucrarea autorului

III. În fine, **a treia grupare a impozitelor** le delimitează în raport cu instituția care le administrează:

– Impozite percepute la nivelul **administrației centrale de stat**;
– Impozite percepute la nivelul **colectivităților locale**;

La acestea se adaugă prelevările obligatorii (**contribuții sociale**) percepute la nivelul fondurilor speciale (**administrații de protecție socială**).

VREI SĂ AFLI MAI MULT?
Identifică pe baza Codului fiscal, toate tipurile de venituri aparținând persoanelor fizice care cad sub incidența impozitelor.

DISCUTĂ
Prezența angajatorului în procesul de plată a impozitului pe salar, nu modifică caracterul direct al acestuia. Puteți găsi și alte situații similare?

3.3.3. Importanța diferitelor categorii de impozite în bugetul de stat

Diferitele categorii de impozite, așa cum le-am prezentat și descris anterior, se regăsesc în toate sau aproape toate sistemele fiscale, în toate formele sale. Explicația este simplă. Nevoia de a asigura o impunere generală, în care toți deținătorii de materie impozabilă să plătească impozite, atrage după sine instituirea impozitelor asupra tuturor și variatelor forme ale avuției, așa încât arhitectura sistemului fiscal să reunească impozite în toate formele sale. Așadar, vom regăsi în toate sistemele fiscale, impozite asupra veniturilor obținute de persoane fizice, impozite asupra companiilor, impozite pe avere și impozite pe cheltuieli de consum.

Ceea ce poate însă să facă diferența de la un stat la altul, este importanța diferitelor categorii de impozite pentru încasările bugetare, dar și modul de reglementare a unui tip specific de impozit. Spre exemplu, în unele state, impozitele directe reprezintă o pondere mai mare în încasările bugetare decât impozitele indirecte, și această situație intervine mai ales în țările dezvoltate. Invers, țările care mizează cel mai mult pe impozitele indirecte (de tipul TVA) în mobilizarea resurselor statului, sunt țări mai puțin dezvoltate care pot colecta impozite mult mai facil din această sursă comparativ cu alte surse. Dintr-o altă perspectivă, în special în țările emergente, taxarea companiilor nu este foarte apăsătoare pentru ca teritoriul să își mențină atractivitatea în fața investitorilor, ceea ce face ca resursele atrase la buget din această sursă să fie relativ reduse. Mai mult, taxarea averilor nu generează încasări importante la buget, mai ales în țările emergente, căci avuția consolidată reprezintă o raritate și este împotriva firii ca aceasta să fie taxată mai aspru. Iar taxarea veniturilor persoanelor fizice poate genera încasări importante la buget, atât în țările dezvoltate cât și în țările emergente,

dar din considerente diferite; în țările dezvoltate și veniturile populației sunt însemnate și se constituie astfel într-o bază considerabilă de impozitare, în vreme ce în țările emergente, chiar dacă veniturile populației nu sunt foarte mari, taxarea lor semnificativă vine să compenseze reducerile la alte categorii de impozite, fără să existe riscul pierderii subiecților impozabili din considerente fiscale, căci populația este mult mai puțin mobilă comparativ cu capitalurile.

În cele ce urmează, ne propunem evidențierea importanței principalelor categorii de impozite în Bugetul general consolidat al României.

Tabelul 27. *Încasări din principalele venituri fiscale la Bugetul general consolidat al României (2022 versus 2021)*

România	***2021***	***2022***
	Mld. lei	***Mld. lei***
Impozit pe profit	20,04	26,66
Impozit pe salarii și venit	28,01	33,70
Impozit pe proprietate	6,54	6,82
TVA	79,35	94,09
Accize	34,48	35,31
Total venituri fiscale	186,10	230,46

Sursa: Execuția bugetului general consolidat , www.mfinante.gov.ro

Așa cum se poate observa, ordinea importanței diferitelor categorii de impozite pentru bugetul de stat, nu s-a modificat în 2022 față de 2021, și reprezintă în fapt o caracteristică a sistemului fiscal românesc care ne apropie, bineînțeles, de tiparul țărilor emergente așa cum l-am descris mai sus. Astfel, cele mai importante venituri fiscale în România provin din taxa pe valoare adăugată (94,09 mld lei în 2022 și 79,35 mld lei în 2021), urmate de încasările din accize (34,48 mld lei în 2021 și 35,31 mld lei în 2022), amândouă reprezentând impozite pe cheltuieli. Abia apoi, pe scala importanței, se plasează impozitele pe veniturile personale, urmate de impozitele pe profit, și abia pe ultima poziție, impozitele pe proprietate care aduc la buget doar 6-7 mld lei.

Printr-o reprezentare grafică și mai sugestivă, ca în figura de mai jos, se pot deduce ponderile deținute de încasările din fiecare tip de impozit în totalul veniturilor fiscale.

Se poate intui cu ușurință faptul că încasările din TVA aduc la buget peste 40% din veniturile fiscale, în vreme ce impozitele pe proprietate contribuie cu mai puțin de 3% la veniturile fiscale. Impozitele pe consum (în principal TVA și accize) mobilizează mai mult de jumătate din veniturile fiscale încasate la buget. Iar impozitele

pe venit în sarcina persoanelor fizice aduc aproape 15% din veniturile fiscale, mai mult decât se colectează prin impozitarea profiturilor companiilor (11,5%).

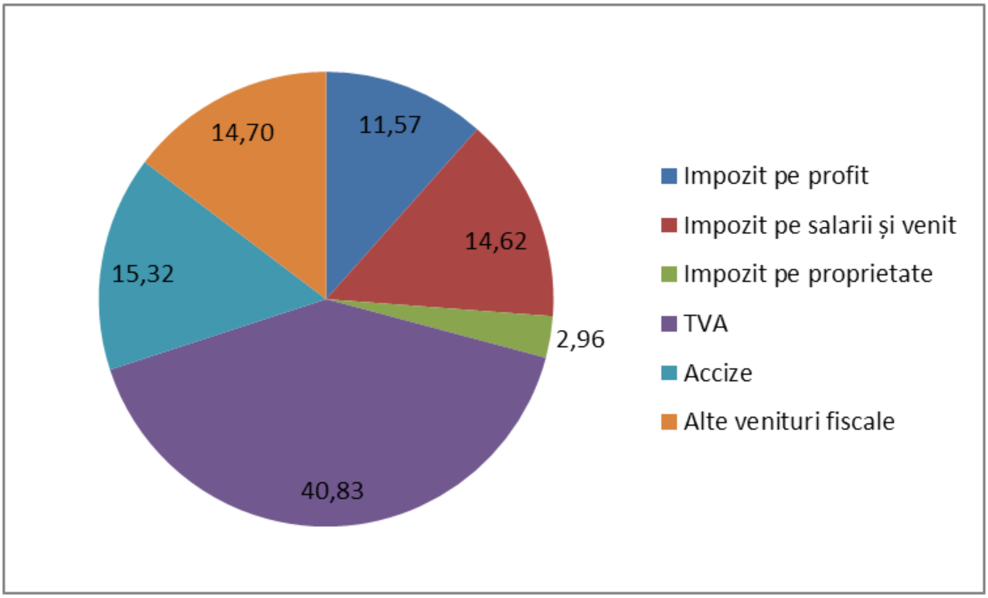


Figura 15. ***Ponderi în totalul veniturilor fiscale, asociate diferitelor categorii de impozite în România, 2022***

Sursa: prelucrările autorului pe baza datelor culese din Execuția bugetului general consolidat în anul 2022, www.mfinante.gov.ro

Pentru a permite o imagine clară cu privire la raportul existent între veniturile fiscale cu incidență directă comparativ cu cele cu incidență indirectă, exemplificăm prin utilizarea datelor disponibile în documentul Execuția bugetului general consolidat al României, anul 2022.

Tabelul 28. ***Proporția relativă a impozitelor directe și indirecte în Bugetul de stat al României, 2022***

România 2022	Mld. lei	% Total venituri fiscale
Impozite directe	71,95	31,22%
Impozite indirecte	157,21	68,22%
Alte impozite și taxe fiscale	1,28	0,55%
Total venituri fiscale	**230,44**	**100%**

Sursa: prelucrări după datele furnizate prin Execuția bugetului general consolidat , www.mfinante.gov.ro

Așa cum se observă în tabelul de mai sus, impozitele cu incidență indirectă, adică cele pentru care povara fiscală se translatează de la comerciantul bunurilor sau serviciilor către consumator, reprezintă aproape 70% din veniturile fiscale, în vreme ce impozitele cu incidență directă permit mobilizarea unui cuantum al veniturilor fiscale care reprezintă mai puțin de jumătate comparativ cu cel atras prin taxarea indirectă. Așadar, impozitele indirecte (în speță, impozitele pe consum) reprezintă sursa principală de venit la bugetul de stat în România, care are avantajul impunerii generale (toată lumea consumă, iar în urma cumpărărilor au loc plăți de TVA), al ușurinței în colectare și compensează limitele colectării în sfera impozitării directe.

Gruparea impozitelor (și contribuțiilor sociale) în România, pe nivele de administrare, se prezintă ca în tabelul de mai jos.

Tabelul 29. ***Reprezentarea relativă a nivelelor de administrare în structura prelevărilor obligatorii, România 2021***

România 2021	**Mld. lei**	**% Total prelevări obligatorii**
Impozite încasate la nivelul administrației centrale	194,19	60,33%
Impozite încasate la nivelul administrațiilor locale	10,01	3,10%
Contribuții sociale la fonduri speciale	117,67	36,55%
Total prelevări obligatorii*	321,87	100%

Sursa: prelucrările autorului pe baza datelor furnizate de Eurostat

Notă: *Totalul prelevărilor obligatorii a rezultat din însumarea încasărilor din impozite și contribuții sociale la nivelul tuturor nivelelor de administrare, fără a ține cont de consolidarea bugetară.

Observăm faptul că Administrația centrală colectează cea mai mare parte a prelevărilor obligatorii, mai mult de jumătate din acestea, în vreme ce Administrațiile locale gestionează doar aproximativ 3% din totalul prelevărilor obligatorii, sugerând un nivel extrem de redus al gradului de descentralizare în administrația publică. Pe de altă parte, contribuțiile sociale mobilizate la fonduri speciale de protecție socială cumulează 36,55% din totalul prelevărilor obligatorii.

Din combinarea criteriilor, anterior prezentate, pentru gruparea prelevărilor obligatorii, poate rezulta o clasificație încrucișată ca cea din tabelul de mai jos, care prezintă avantajul de a oferi și mai multe informații cu privire la structurarea încasărilor bugetare.

Tabelul 30. ***Clasificația încrucișată a prelevărilor obligatorii, România 2021***

România 2021	**Adm. centrală**	**Adm. locală**	**Fd. speciale**
	Mld. lei	Mld. lei	Mld. lei
Impozit pe profit	26,21	0,069	0
Impozit pe salarii și venit	28,49	0,012	0
Impozit pe proprietate	0	2,53	0
TVA	76,33	0	0
Accize	2,02	0	0
Contribuții de asigurări	19,83	0	114,09

Sursa: prelucrările autorului pe baza datelor furnizate de Eurostat

DISCUTĂ
Care sunt tipurile de prelevări obligatorii pe care le regăsim mobilizate la mai multe nivele de administrare și la ce nivel se încasează cea mai mare parte a lor?
Care este sursa principală care alimentează fiecare nivel de administrare în parte?

3.4. Lichidarea impozitelor

Într-o succintă definiție, **lichidarea impozitelor** reprezintă întregul proces care conduce la calculul sumei datorate de către fiecare contribuabil, respectiv stabilirea sarcinii fiscale a acestuia. Este vorba despre un proces mai complex care presupune parcurgerea câtorva pași, începând cu așezarea impozitelor, evaluarea materiei impozabile, determinarea bazei de calcul, identificarea cotelor legale și în fine, calculul impozitului datorat.

Fazele lichidării impozitelor sunt reprezentate schematic în Figura 15.

În fapt, **așezarea impozitelor** precede fazele lichidării propriu-zise.

Prin legea de instituire a impozitului se precizează, înainte de toate, **subiectul și obiectul impozitului**, adică se precizează cine sunt contribuabilii (persoane fizice și/sau juridice obligate să plătească impozitul) și care este materia impozabilă (veniturile obținute sau averea deținută, în cazul impozitelor directe, și respectiv cheltuielile efectuate, în cazul impozitelor indirecte).

Pe baza legii fiscale, organele fiscale trec la identificarea plătitorilor și a materiei impozabile, ceea ce se cunoaște ca fiind operațiunea de așezare a impozitelor.

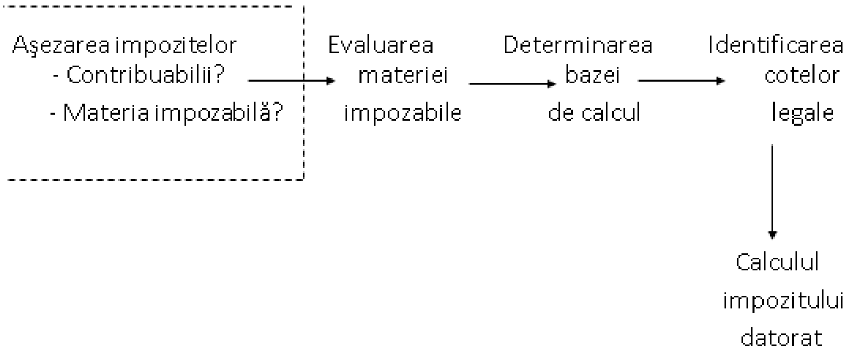


Figura 16. ***Fazele lichidării impozitelor***
Sursa: reprezentarea autorului

Odată ce aceste operațiuni sunt efectuate, se continuă cu ***lichidarea impozitului***.

Pentru ca impozitul să fie calculat, trebuie cunoscută **baza sa de calcul** și **cotele legale** care se aplică asupra acesteia. În scopul stabilirii bazei de calcul a impozitului, materia impozabilă trebuie întâi de toate evaluată.

1) Evaluarea materiei impozabile

Baza de calcul coincide sau nu cu volumul materiei impozabile stabilit prin evaluarea ei, după cum ea se impozitează în totalitatea ei sau la valoarea ei se aplică anumite deduceri legale.

Pentru ca impozitul să fie corect calculat este necesar ca materia impozabilă să fie evaluată corect. **Exactitatea** este doar prima condiție pe care trebuie să o îndeplinească metodele de evaluare folosite. Ea trebuie însoțită de **discreție**. Aceasta presupune ca organele fiscale să procedeze în așa fel încât să deranjeze cât mai puțin contribuabilul, nefiind recomandată imixtiunea în afacerile personale ale acestuia și fiind total indezirabilă inchiziția fiscală.

Totuși, exactitatea și discreția sunt două obiective greu de atins simultan.

Practica fiscală a consacrat două mari tipuri de metode de evaluare, după cum sarcina evaluării revine fiscului sau ea este lăsată în seama contribuabilului însuși sau a unei terțe persoane. Organele fiscale pot proceda la evaluarea directă a materiei impozabile sau pot evalua indirect materia impozabilă pe baza unor indicii sau semne exterioare.

Metodele consacrate pentru evaluarea materiei impozabile sunt (i) evaluarea administrativă, (ii) evaluarea realizată de către contribuabil și (iii) evaluarea realizată de către o terță persoană.

(i) **Evaluarea administrativă** realizată de către fisc caută să fie discretă și din acest motiv devine aproximativă. În mod excepțional, ea intervine pentru corectarea

declarațiilor fiscale eronate sau în absența acestora (dar în acest caz, nu este discretă). Evaluarea administrativă se aplică frecvent atunci când se are în vedere o evaluare forfetară. ***Evaluarea forfetară*** nu-și propune să stabilească cu exactitate nivelul materiei impozabile ci se mulțumește cu o valoare medie a acesteia. Fiscul acceptă, în vederea impozitării, o valoare aproximativă a materiei impozabile care poate fi realizată de către un contribuabil ce desfășoară o anumită activitate, într-o perioadă de timp determinată, conform reglementărilor din legea fiscală. Un exemplu este cel al evaluării forfetare al veniturilor realizate în agricultură sub forma venitului mediu/ha, reglementat prin lege. Evaluarea forfetară prezintă avantajul că este extrem de simplă, ea fiind preferată în cazurile în care materia impozabilă nu poate fi stabilită cu exactitate sau în cazul în care evaluarea exactă a acesteia ocazionează costuri nejustificat de mari comparativ cu volumul materiei impozitate. Metoda nu deranjează contribuabilul, iar pentru fisc ea este puțin costisitoare. Metoda forfetară convine ambelor părți mai ales atunci când este vorba de venituri relativ mici.

(ii) **Evaluarea de către contribuabil** pe baza declarațiilor fiscale, este și discretă și exactă. Exactitatea are de suferit însă dacă contribuabilul, cu bună știință, subevaluează materia impozabilă realizată (caz de evaziune fiscală). Metoda poate avea însă câteva *avantaje***,** dacă declarațiile sunt sincere. Primul avantaj este acela al celei mai bune cunoașteri a materiei impozabile, deoarece nimeni altul nu cunoaște mai bine decât contribuabilul materia impozabilă pe care el o deține. Pe de altă parte, contribuabilul poate furniza toate detaliile personale necesare unei perfecte personalizări a impozitului. În plus, activitatea aparatului fiscal se reduce considerabil, scăzând și cheltuielile ocazionate de așezarea și perceperea impozitelor.

(iii) Dacă declararea materiei impozabile de către contribuabilul însuși nu dă satisfacție prin prisma exactității, se poate crede că rezultate mai bune se obțin dacă declarația fiscală este întocmită de către o **terță persoană**. Este vorba despre o persoană care cunoaște, la fel de bine ca și contribuabilul, venitul încasat de către acesta și nici nu are interesul să-l subevalueze. Aceasta este persoana care plătește venitul cuvenit contribuabilului. Este vorba despre angajatorul care declară salariile plătite angajaților săi, despre societatea bancară care declară veniturile din dobânzi obținute de deponenți, despre societatea comercială care declară veniturile din dividende obținute de acționari, despre locatarul ce declară chiria datorată proprietarului, editura care declară mărimea dreptului de autor încasat etc. Nici una dintre aceste persoane nu are interesul subevaluării plăților făcute, dat fiind faptul că aceasta ar duce la creșterea propriilor impozite.

2) Determinarea bazei de calcul a impozitului (baza impozabilă)

Baza de calcul a impozitului rezultă prin corectarea materiei impozabile evaluate cu unul sau mai multe dintre următoarele elemente:

– deduceri legale (ex: deduceri pentru persoane aflate în întreținere);
– majorări (ex: majorarea venitului din chirii cu cheltuielile realizate de către chiriaș);
– divizarea materiei impozabile în tranșe, existând cote diferite pentru fiecare tranșă de venit (în cazul impozitului progresiv).

3) Opțiuni în alegerea modelului de impozitare (Identificarea cotelor legale)

Odată ce materia impozabilă este evaluată și baza de calcul determinată, pentru calculul impozitului trebuie cunoscută cota sa. Cota de impozit se precizează în legea de instituire a impozitului și poate lua una dintre formele de mai jos.

(i) Cotă fixă vs Cotă variabilă în funcție de mărimea materiei impozabile

Cota fixă (constantă) stă la baza așa-numitului **impozit proporțional**. În acest caz, cota nu variază odată cu mărimea bazei de calcul, iar impozitul crește proporțional cu mărimea bazei de calcul. Impozitul proporțional prelevă aceeași proporție din materia impozabilă oricare ar fi mărimea acesteia. Cei bogați plătesc un impozit în valoare mai mare decât cei săraci, însă efortul fiscal asociat, ca și pondere în venitul lor, este același pentru cele două grupuri. Acest model de impozitare se pretează impozitării consumului, venitului, dar și averii. În România, acest model de taxare se aplică în prezent veniturilor persoanelor fizice (10%), firmelor (16%), sau consumului prin TVA (19%).

Cota variabilă ia cel mai adesea forma **cotei crescătoare** care stă la baza **impozitului progresiv**. În acest caz, cota crește pe măsură ce baza de calcul crește, iar impozitul crește mai mult decât proporțional în raport cu baza de calcul. Impozitul progresiv prelevă o parte cu atât mai importantă din materia impozabilă, cu cât valoarea acesteia este mai mare. Efortul fiscal pentru contribuabilii cei mai bogați, exprimat ca și pondere în venitul lor, este mai mare decât efortul fiscal la nivelul contribuabililor mai puțin înstăriți. Acest model de impozitare se pretează impozitării venitului global și averii globale. *Impunerea globală* a venitului/averii impune cumularea tuturor veniturilor/averilor realizate de către un contribuabil/familie în decursul unui an, indiferent de sursă, și determinarea obligației fiscale aferentă totalului materiei impozabile.

(ii) Cotă uniformă vs Cotă diferențiată în raport cu natura materiei impozabile

Legiuitorul poate opta fie pentru o **cotă uniformă**, adică aceeași cotă și același model de impozitare indiferent de natura materiei impozabile, fie pentru o **cotă diferențiată**, adică cote distincte pentru materii impozabile diferite. Situația cea mai uzuală este cea în care sunt reglementate cote diferite de taxare pentru venituri, capital

și consum. Mai mult, în sfera taxării veniturilor, avem de regulă un tratament fiscal standard aplicabil majorității veniturilor, dar și excepții pentru anumite categorii de venituri sau anumite categorii de contribuabili care obțin venituri. Excepțiile pot rezulta în cote mai mici (facilități fiscale sau chiar scutiri cum e în cazul veniturilor care nu depășesc un anumit prag) sau cote mai mari (suprataxare pentru venituri obținute din surse pe care legiuitorul nu dorește să le încurajeze – de ex, jocuri de noroc). Similar, în sfera taxării consumului, există categorii de bunuri (majoritatea) supuse unei cote standard, dar și bunuri (de strictă necesitate) cărora li se aplică o cotă redusă. În sfera taxării capitalului, există de asemenea excepții de la tratamentul standard, constând în facilități sau chiar scutiri motivate de rațiuni sociale (persoanele cu handicap sunt scutite de la plata impozitului pe avere), respectiv suprataxări (majorări de taxe în cazul deținerii mai multor imobile în proprietate personală).

4) Calculul impozitului datorat

Impozitul datorat se obține prin aplicarea *cotei de impozit* asupra *bazei de calcul*.

(i) În cazul cotei fixe, impozitul datorat (Id) se determină după cum urmează:

Id = Cota fixă * Baza impozabilă

(ii) În cazul cotei crescătoare, impozitul datorat (Id) se determină ca o sumă a impozitelor aferente tranșelor de venit, astfel:

Id = SUM (impozite parțiale aferente tranșelor de venit)

Id = SUM (Ci*Ti),

unde Ti sunt tranșele de venit, SUM (Ti) = baza de calcul, iar Ci este cota impozitului aferentă tranșei Ti. „i” ia valori de la 1 la n, n fiind numărul tranșelor de venit.

O grilă care stă la baza calculării impozitului progresiv (progresivitate pe tranșe de venit) se poate prezenta ca în figura de mai jos.

Tranșa I: Venituri între 0-240 RON...........18%
Tranșa II: Venituri între 240-580...............23%
Tranșa III: Venituri între 580-930..............28%
Tranșa IV: Venituri între 930-1300............34%
Tranșa V: Venituri peste 1300....................40%

Figura 17. ***Exemplu de grilă aplicabilă în cazul progresivității pe tranșe***

Sursa: Legea fiscală a României la începutul anilor 2000

Implementarea progresivității pe tranșe de venit necesită divizarea materiei impozabile într-un număr de tranșe, corespunzător grilei reglementate, și aplicarea pentru fiecare tranșă de venit a unei cote marginale de impozit care crește pe măsură ce se adaugă noi tranșe.

Impozitul bazat pe cotă procentuală (într-un sistem proporțional sau progresiv de taxare) este întâlnit mai ales în cazul impozitării veniturilor personale, profiturilor companiilor, dar nu numai. Câteva **cazuri specifice** pot fi identificate totuși:

- Atunci când vorbim de taxarea consumului prin **taxa pe valoarea adăugată**, operează sistemul proporțional de taxare cu cotă procentuală fixă, dar obligația fiscală a plătitorului (comerciantului) rezultă ca o diferență între TVA colectat (aferent vânzărilor de produse/servicii către consumatori) și TVA deductibil (aferent cumpărărilor de bunuri/servicii necesare obținerii produsului finit). Atât TVA colectat cât și TVA deductibil se determină prin aplicarea cotei fixe la baza de calcul care este însă diferită.
- În cazul **accizării**, de regulă se preferă varianta reglementării unor accize unitare pe unitatea de măsură (pe 1000 de țigarete, de exemplu) în locul taxării prin cote procentuale. În acest caz, acciza datorată rezultă prin multiplicarea accizei unitare cu numărul de fracțiuni de produs comercializate.
- În situația taxării elementelor de **patrimoniu**, preferată este tot varianta reglementării unor impozite unitare, precum impozitul aferent fracțiunii de 200 cm3 capacitate cilindrică în cazul mijloacelor de transport. Iar obligația de plată se obține multiplicând impozitul unitar cu numărul de fracțiuni specifice motorului mijlocului de transport impozitat.
- În cazul **impozitului forfetar**, mărimea impozitului este constantă (nu variază) oricare ar fi mărimea materiei impozabile și deci nu necesită utilizarea unei cote procentuale. Spre exemplu, este situația taxării bazate pe norme anuale de venit reglementate prin lege, caz în care obligația de plată în contul impozitului este produsul între cota de impozit și norma de venit (fixă pentru o sursă anume de venit, obținută într-un teritoriu anume), fără a lua în considerare venitul efectiv realizat.

5) Încasarea impozitului

Odată stabilită sarcina fiscală, impozitul este plătit și încasat la administrația fiscală. Persoana care varsă impozitul la administrația fiscală sau care suportă efectiv povara fiscală, nu este în mod necesar contribuabilul însuși.

Încasarea impozitului se poate face în două moduri diferite: încasare pe baza rolului fiscal și încasare prin reținere la sursă.

(i) Încasarea fundamentată pe **rolul fiscal** are la bază o listă sau o evidență a contribuabililor, care indică pentru fiecare dintre ei, mărimea impozitului de plată

sau anumite elemente necesare stabilirii sarcinii fiscale. Este, spre exemplu, cazul impozitelor pe avere a cărei deținere în proprietatea persoanelor fizice sau juridice este înregistrată în evidențele administrației fiscale. Sau, poate fi cazul veniturilor pentru care administrația fiscală colectează datele de impunere direct de la contribuabil printr-o declarație pentru ca apoi, pe baza informațiilor furnizate să stabilească mărimea impozitului în sarcina acestuia.

(ii) Încasarea prin **reținere la sursă** intervine în cazul în care o terță persoană face vărsământul de impozit către administrația fiscală în locul contribuabilului, reducând însă suma plătită beneficiarului de venit (contribuabilul) cu impozitul vărsat în numele contribuabilului. Aceasta este varianta preferată de încasare mai ales când este vorba de venituri salariale. Angajatorul reține din salariile angajaților și varsă către administrația fiscală impozitele aferente salariilor, pentru ca salariul plătit angajatului să fie redus cu suma impozitului. De asemenea, un alt terț plătitor de impozit poate fi și societatea bancară care bonifică deponenților dobânzi. Dobânzile reprezintă venituri pentru deponenți (persoane fizice sau juridice) și cad sub incidența impozitelor, însă vărsământul în contul impozitului, către administrația fiscală, este realizat de către bancă. Iar suma reprezentând dobândă încasată de deponent se reduce cu suma impozitului aferent, deja vărsat de către bancă.

DISCUTĂ

Discută comparativ modul de taxare cu cotă constantă versus cotă crescătoare într-un exemplu practic.

CE PĂRERE AI?

Ce model de taxare (forfetar/proporțional/progresiv) corespunde diferitelor valori ale impozitului asociate cu bazele impozabile corespunzătoare?

Baza impozabilă	Impozit datorat		
	Model.....	Model.....	Model....
5000 eur	1250 eur	1000 eur	1500 eur
10000 eur	2500 eur	2500 eur	1500 eur
20000 eur	5000 eur	6000 eur	1500 eur

VREI SĂ AFLI MAI MULT?

Consultă Codul fiscal pentru detalii privind modul de taxare a diferitelor categorii de materie impozabilă:

https://static.anaf.ro/static/10/Anaf/legislatie/Cod_fiscal_norme_2023.htm

3.5. Principiile fundamentale ale impunerii

Principiile impunerii, într-o definiție concisă, nu reprezintă altceva decât **reguli în materie fiscală care trebuie să stea la baza unui sistem fiscal rațional.** Un sistem fiscal rațional este acela care este astfel gândit și construit încât să răspundă și să susțină obiectivele macroeconomice de dezvoltare economică.

Primele principii ale impunerii au fost conturate încă din secolul XVIII, de către **Adam Smith**, și făceau referire la patru aspecte: **justețea impunerii, certitudinea impunerii, comoditatea perceperii și randamentul impozitelor.** Cele patru „maxime" cum au fost numite, sunt agreate și în vremurile noastre, stând la baza fundamentării unor reguli mai complexe, care dincolo de ideea de principiu caută să identifice acele mijloace de ordin tehnic care să faciliteze implementarea acestor reguli. Dintre principiile enunțate, certitudinea impunerii și comoditatea perceperii sunt cele care au putut fi puse în practică relativ ușor, prin mijloace tehnice agreate unanim. Justețea impunerii și randamentul impozitelor, însă, au presupus găsirea celor mai bune opțiuni dintr-o paletă largă de soluții tehnice, pentru care s-au iscat numeroase controverse. Controversele sunt cu atât mai aprige cu cât cele două principii trebuie să coexiste, iar în practică e dificilă găsirea unor soluții care să răspundă atât dezideratului echității cât și celui de randament fiscal. De multe ori, soluțiile care sunt echitabile nu aduc randament fiscal corespunzător, și invers, soluțiile care asigură randamentul dorit, nu creează echitate.

Principiul certitudinii impunerii presupune ca mărimea impozitelor datorate de către fiecare persoană să fie certă și nu arbitrară, iar termenele, modalitatea și locul de plată să fie stabilite fără echivoc, pentru a fi cunoscute și respectate de fiecare plătitor (Văcărel, 2007). În fapt, o astfel de regulă protejează contribuabilul de eventualele abuzuri venite din partea fiscului care ar putea pretinde impozite mai mari în baza unor lacune ale legii fiscale. Cu cât legile fiscale sunt mai transparente, mai acurate și mai clare, cu atât șansele ca „dictatura fiscală" să se producă sunt mai mici. În această sferă a certitudinii impunerii, lucrurile au evoluat în mod favorabil. Nu putem afirma că nu mai există lacune ale legii fiscale, însă ele, acolo unde există, nu vin să favorizeze autoritatea fiscală, ci eventual, anumite categorii sau grupuri de plătitori, sau sunt pur și simplu rezultatul omisiunilor din partea celor însărcinați cu conceperea textelor de lege.

Principiul comodității impunerii pretinde perceperea impozitelor la termenele și în modul cel mai convenabil pentru contribuabil. Termenele de plată trebuie sincronizate cu perioadele de realizare a materiei supusă impozitării. Legea fiscală stabilește scadența impozitelor în funcție de momentul plății salariilor lunare spre exemplu, sau stabilește o frecvență trimestrială, semestrială sau chiar anuală în cazul altor tipuri de materie impozabilă, pentru a lăsa răgazul încasării veniturilor și plății impozitelor

aferente. Dispute rămân în sfera obligației de plată a TVA-ului în legătură cu aplicarea principiului plății TVA la încasare în locul celui al plății TVA la livrare, pentru anumiți contribuabili și în anumite condiții. Rațiunea care susține această măsură este legată de dificultățile întâmpinate de furnizorii de produse atunci când mărfurile livrate nu le sunt achitate la timp.

Într-o **abordare de inspirație anglo-saxonă**, principiile impunerii sunt tratate în legătură cu funcțiile statului, identificând rolul impozitului în alocarea resurselor, redistribuirea lor și stabilizarea economiei. Așa cum am văzut în prima parte a lucrării, cea destinată cheltuielilor publice, intervenția statului urmărește două obiective, asociate funcțiilor sale, respectiv asigurarea echității în societate și eficienței pe piață. Dat fiind faptul că impozitele reprezintă principala sursă de finanțare a cheltuielilor publice, principiile taxării trebuie tratate și ele în legătură cu funcțiile statului. Stiglitz (2000) identifică cinci caracteristici esențiale care ar trebui să fie prezente în orice sistem fiscal:

1. Eficiența economică: sistemul fiscal nu ar trebui să interfereze cu alocarea eficientă a resurselor;
2. Simplitatea în administrația fiscală: sistemul fiscal ar trebui să fie ușor de administrat, cu costuri relativ mici;
3. Flexibilitate: sistemul fiscal ar trebui să aibă capacitatea să răspundă cu ușurință la schimbările din economie;
4. Responsabilitatea politică: sistemul fiscal ar trebui astfel construit încât să ofere claritate plătitorilor de impozite și să le permită să evalueze în ce măsură sistemul reflectă preferințele lor;
5. Corectitudine: sistemul fiscal trebuie să fie echitabil prin modul în care introduce tratamentul fiscal relativ pentru indivizi diferiți.

Acele reguli în impunere care se asociază funcțiilor statului, le grupăm în cele ce urmează în:

A. principiile justeței fiscale (principiul corectitudinii/echității în impunere și principiul responsabilității politice), și

B. principiile eficacității impunerii (principiul impozitării ca și catalizator al eficienței economice, principiul simplității și eficienței în administrarea fiscală, și principiul flexibilității).

3.5.1. Principiile justeței fiscale

3.5.1.1. Principiul echității fiscale

Principiul justeții impunerii introdus de Adam Smith și perpetuându-se ca **principiul echității fiscale**, pretinde un lucru unanim acceptat și în prezent, acela

după care contribuabilii datorează statului impozite în funcție de posibilitățile lor de plată și nu în raport cu avantajele obținute din partea statului.

3.5.1.1.1. Criteriul capacității contributive

Impunerea este corectă, echitabilă, dacă fiecare persoană care realizează materie impozabilă plătește statului impozite în funcție de ceea ce se numește azi **capacitate contributivă**. Capacitatea contributivă, așa cum am văzut în capitolul dedicat definirii impozitelor, depinde atât de mărimea materiei impozabile realizate, cât și de situația personală a plătitorilor de impozite.

Criteriul mărimii avantajelor obținute de contribuabili pentru stabilirea impozitelor, este unul **neadecvat** din cel puțin trei considerente. (i) Unul este acela că un astfel de criteriu transformă impozitul într-un preț aferent serviciilor statului, ceea ce pe de o parte nu permite impozitului îndeplinirea rolului său redistributiv, și pe de altă parte restrânge legitimitatea statului în furnizarea bunurilor publice (prețul este o caracteristică a pieței private). (ii) Al doilea argument ține de dificultatea comensurării majorității avantajelor furnizate de stat datorită caracterul indivizibil al bunurilor publice (spre exemplu, dificilă este măsurarea avantajului care revine unui contribuabil din serviciul ordinii publice sau din serviciul educației sau al sănătății). (iii) Iar a treia rațiune are legătură cu rolul redistributiv al impozitului, fiind absurd ca statul să pretindă impozitele cele mai mari de la cei mai importanți beneficiari ai transferurilor bugetare care sunt și cei mai defavorizați.

Echitatea fiscală a cunoscut de-a lungul timpului mai multe abordări. **Egalitatea în fața impozitelor** ar presupune un tratament fiscal nediscriminatoriu și un impozit cu totul neutru. Cum însă capacitățile contributive ale cetățenilor sunt foarte diferite, un astfel de tratament fiscal apare inechitabil. Tocmai de aceea, egalitatea în fața impozitului are o altă conotație comparativ cu **egalitatea prin impozite**. Aceasta din urmă presupune, dimpotrivă, diferențierea sarcinilor fiscale ale contribuabililor în raport cu situația personală a fiecăruia dată de mărimea veniturilor și/sau a averii, natura și proveniența acestora, numărul persoanelor aflate în întreținere, etc. Astfel de diferențieri în taxare se fac și în raport cu unele rațiuni de ordin economic, impozitele fiind activizate ca și pârghii fiscale. Spre exemplu, activitățile agricole sunt, în multe sisteme fiscale, tratate preferențial din perspectivă fiscală, fiind vorba de un domeniu mai puțin dezvoltat, expus unor riscuri specifice și care se dorește a fi încurajat. Impozitele reduse operează asemeni unor „pârghii" care reușesc să contribuie la susținerea acestui sector deficitar.

Majoritatea impozitelor sunt stabilite azi pornind de la **criteriul capacității contributive, înțeles într-o accepțiune mai largă sau mai restrânsă**. Spre exemplu, *impozitul asupra veniturilor personale* este unul dintre impozitele cele mai etice, căci ia în considerare nu doar mărimea veniturilor, ci și situația personală a contribuabilului

(numărul persoanelor aflate în întreținere, starea civilă). La venituri mai mari, și impozitul datorat este mai mare. Cu cât numărul persoanelor aflate în întreținere crește, cu atât și sarcina fiscală se reduce, avantajul fiind totuși plafonat. Pe de altă parte, persoanele căsătorite sau cele care optează pentru a-și declara veniturile împreună, beneficiază în unele sisteme fiscale de o serie de avantaje.

Impozitul asupra profiturilor este și el etic prin reglementarea lui în raport cu mărimea profiturilor realizate, dar și în legătură cu criterii de ordin economic (între-prinderile de dimensiuni reduse – IMMuri – sunt favorizate fiscal, dar și cele care desfășoară activități agreate prin obiectivele macroeconomice de dezvoltare macro-economică – investesc în cercetare, acumulare de capital sau susțin zonele defavorizate). Deși reglementat ca un impozit direct, impozitul pe societăți poate dobândi o incidență indirectă dacă este transferat în prețuri, caz în care contribuția acestuia la echitatea sistemului fiscal devine discutabilă. Dacă acest impozit se repercutează asupra altor categorii sociale (consumatori sau salariați), echitatea sistemului fiscal de ansamblu are de suferit.

Criteriul capacității contributive în cazul *impozitului asupra capitalului* are un înțeles mai restrâns, raportându-se doar la mărimea averii deținute și transferate, criteriile de ordin social influențând în mică măsură modul lor de calcul (eventual prin numărul sau amplasamentul elementelor de patrimoniu). Contribuabilii cu capa-citate contributivă mai mare sunt și cei care își permit achiziționarea mai multor imobile sau autoturisme, locuințe sau terenuri în zone mai centrale. Criteriile de ordin economic în cazul taxării averii intervin prin diferențierea impozitării, de exemplu, a terenurilor destinate construcțiilor comparativ cu cele destinate culturilor agricole. În taxarea elementelor de patrimoniu, criterii specifice intervin, care eventual au o legătură indirectă cu capacitatea contributivă (înțeleasă prin mărimea veniturilor obținute); este vorba de criterii precum capacitatea cilindrică a autoturismelor deținute, sau tipul ambarcațiunii, amplasarea terenurilor sau a clădirilor deținute.

Impozitele pe consum, și mai ales TVA ul care se aplică în mod generalizat, este cel mai puțin etic. Aparent există echitate, căci contribuabilul obligat la plata TVA nu este afectat de plata acestuia (recuperându-și plățile de TVA în amonte din încasările de TVA), decât în cazul întârzierilor ocazionate de plăți. Din perspectiva comerciantului, TVA-ul este etic, obligația de plată fiind stabilită în raport cu consu-murile proprii și veniturile din încasări. Inechitatea devine însă evidentă dacă facem referire la suportatorul real al TVA-ului, consumatorul, a cărui obligație de a suporta TVA-ul este legată doar de mărimea consumului și nu de mărimea veniturilor sale, cu atât mai puțin de criterii de ordin social. Legiuitorul, conștient de inechitatea pe care TVA-ul o produce asupra consumatorului, procedează prin aplicarea unor cote reduse de TVA la produsele de bază, tocmai pentru a face mai suportabil impozitul aferent consumului de bază.

3.5.1.1.2. Soluții fiscale pentru o impunere etică

Dacă ideea de principiu a echității în impunere este agreată atât de către membri societății dar și de guvernanți, probleme ridică găsirea acelor soluții de natură tehnică care să permită într-o manieră optimă atingerea acestui obiectiv. Discutate și disputate au fost și sunt în continuare soluțiile pentru ***asigurarea unei taxări generale, chestiunea impunerii uniforme sau diferențiate în raport cu sursa materiei impozabile sau după criterii de ordin economic, soluția impunerii proporționale versus impunere progresivă, sau a impunerii separate versus impunere globală,***

Pe de o parte, dreptatea în impunere presupune ***universalitatea impunerii***, respectiv stabilirea obligației de plată a impozitelor pentru toți cei care realizează materie impozabilă. Excepțiile de la această regulă trebuie bine fundamentate și clar formulate pentru a evita cazurile de evaziune fiscală din partea celor care ar putea beneficia de aceste excepții în mod necuvenit. Excepțiile de la universalitatea impunerii intervin fie în legătură cu criterii de ordin social atunci când se legiferează minimul neimpozabil, fie în legătură cu criterii economice atunci când este introdusă scutirea de impozit în cazul derulării unor activități specifice. Așadar, a avea o impunere universală presupune din partea autorității fiscale și preocupări susținute de combatere a evaziunii fiscale. Fenomenul evaziunii fiscale are ca și consecință translatarea sarcinii fiscale dinspre evazioniști către contribuabilii onești, ceea ce iese din sfera eticului și a dreptății sociale. Un sistem de impozitare bazat pe un tratament fiscal general, aplicabil tuturor contribuabililor în aceeași manieră, cu cât mai puține excepții, este cel care asigură o impunere echitabilă.

Un cadru fiscal care respectă principiul capacității contributive, îndeplinește și criteriul ***echității pe verticală***, concept prezent adesea în literatura de profil și care face referire la venituri de mărime diferită, dar obținute din aceeași sursă (Văcărel, 2007; Tulai, 2003). Echitabil este ca acel contribuabil care obține venituri mai mari să plătească un impozit mai mare decât cel care are venituri mai mici, iar cel care are mai multe persoane în întreținere să obțină un avantaj fiscal. Criteriul echității pe verticală este respectat în cele mai multe situații, nu vom asista niciodată la impozite mai mari plătite de cei cu posibilități de plată mai reduse. Un caz care se află la limita respectării acestui criteriu este cel al taxării prin TVA, unde pentru același coș de bunuri de strictă necesitate, impozitul suportat de către consumatori este același, indiferent de capacitatea lor de plată. În realitate, consumatorul cu venit mai mic suportă mai greu povara acestui impozit decât cel cu venit mai mare. Mai e și situația impozitului forfetar care obligă la plata aceluiași cuantum al impozitului datorat, indiferent de mărimea veniturile realizate. În mod vădit inechitabilă, această soluție este agreată atunci când sunt taxate venituri relativ scăzute și omogene. Rațiunea unei astfel de impuneri rezidă în faptul că venituri atât de mici nu justifică realizarea

unor cheltuieli mari cu evidența acestora sau cheltuieli de control fiscal, și atunci o impunere aproximativă, unică, poate fi soluția preferată atât de contribuabil, cât și de către fisc.

Echitatea pe orizontală asigură o sarcină fiscală comparabilă în situația mai multor categorii sociale sau a membrilor unei categorii sociale care au aceeași putere contributivă (rezultat al veniturilor obținute și al caracteristicilor individuale și familiale). Prin urmare, la aceeași capacitate de plată, sarcina fiscală trebuie să fie comparabilă, dacă nu identică pentru contribuabili încadrându-se în categorii sociale distincte. Similar, indiferent de sursa venitului (muncă, investiții, jocuri de noroc etc), un venit egal trebuie impozitat la fel, așa încât presiunea fiscală să fie aceeași. Acesta este un criteriu care prezintă, însă, o serie de abateri în practică. Din considerente sociale sau moralizatoare, respectiv economice, sarcina fiscală poate să fie distinctă pentru venituri egale din sursă diferită. Astfel, veniturile salariale obținute în domeniul IT pot fi avantajate din punct de vedere fiscal comparativ cu veniturile salariale din alt domeniu de activitate, ca parte a obiectivelor macroeconomice de sprijinire a acestui domeniu generator de creștere economică. Sau, veniturile din jocuri de noroc pot fi suprataxate comparativ cu venituri egale din altă sursă, pentru a descuraja activitățile respective. Dacă rațiunile de ordin economic care produc aceste excepții sunt justificate în multe cazuri, iar abaterile au în plus caracter temporar, rațiunile de natură socială creează o serie de controverse. În fond, fiecare persoană are posibilitatea și libertatea de a decide modalitățile și sursele de producere a veniturilor, și atât timp cât acestea sunt licite, nu trebuie îngrădite opțiunile individuale. La fel de onorabilă este obținerea unor venituri din muncă, ca și cele din investiții sau jocuri de noroc. Chiar dacă veniturile din muncă necesită un efort susținut zi de zi, obținerea veniturilor din investiții sau jocuri de noroc impun un efort poate mai mic, dar pe de altă parte implică asumarea unor riscuri. Fiecare individ poate alege cât efort și câte riscuri își asumă pentru realizarea veniturilor, iar aceste decizii personale nu ar trebui penalizate fiscal în vreun fel.

A agrea un impozit stabilit în raport cu capacitatea contributivă este doar primul pas în identificarea soluțiilor de natură tehnică. Criteriul în cauză este respectat și de un ***model al impunerii proporționale,*** dar și de un **model al *impunerii progresive***. Opțiunea între cele două soluții este determinată de alte rațiuni. Ambele soluții presupun apelul la cote procentuale, majoritatea impozitelor fiind stabilite azi pornind de la astfel de cote. Excepție face situația impunerii forfetare unde legea fiscală reglementează o sumă fixă de plată independent de volumul materiei impozabile realizată. Abateri mai întâlnim și în impozitarea averilor sau a elementelor specifice de consum (accize), unde sunt reglementate prin lege sume fixe pe unitatea de măsură.

Cotele procentuale se află la baza fundamentării principalelor impozite dintr-un sistem fiscal, cele care aduc cele mai importante venituri la bugetul de stat. **Dacă în**

cazul impunerii proporționale, impozitul se determină pe baza unei cote unice (fixe), în situația impunerii progresive, cota crește pe măsura creșterii veniturilor (materiei impozabile, în general).

Cota unică din impunerea proporțională a fost multă vreme considerată soluția care aduce echitate fiscală, contribuabilii suportând un cuantum al impozitului care deține aceeași proporție în venitul lor. Cu timpul însă, înțelesul capacității de plată a impozitelor, ca și criteriu de determinare a impozitelor datorate, a cunoscut nuanțări, formulându-se opinia după care capacitatea contributivă crește într-un ritm mai alert decât ritmul acumulării veniturilor. Acest lucru se întâmplă datorită faptului că utilitatea marginală a venitului este descrescătoare. Prin urmare, mai etic ar fi să existe o diferențiere a cotelor de impunere, respectiv cote mai mari de impozit pe măsura creșterii materiei impozabile. Cotele progresiei pot crește într-un ritm constant, însă cel mai adesea, ele cresc într-un ritm variabil. În cadrul acestui model, dinamica impozitului o devansează pe cea a materiei impozabile. În fapt, cei care susțin acest model din perspectiva echității, pornesc de la conceptul de sacrificiu consimțit pentru impozit, care ar trebui măsurat nu prin valoarea impozitului plătit ci prin ponderea acestuia în venitul fiecăruia și presiunea pe care o exercită. Dacă în cazul impunerii proporționale, aceste pondere este constantă, în cazul impunerii progresive, ea crește pe măsura creșterii veniturilor.

Există țări care agreează și generalizează modelul impunerii proporționale, iar altele folosesc ambele sisteme, diferențiat, în reglementarea diverselor categorii de impozite. Acolo unde este preferată soluția impunerii progresive, aceasta intervine în particular, în cazul impozitelor directe. În cazul impozitelor indirecte, de tipul TVA-ului, progresivitatea nu are aplicabilitate, proporționalitatea fiind modelul universal adoptat aici. În taxarea averilor și veniturilor, **progresivitatea este preferată în acele sisteme fiscale orientate spre reducerea inegalității de venit în societate**, pentru care echitatea presupune atenuarea diferențierii excesive a averilor**. Proporționalitatea în impunerea directă, își găsește susținători acolo unde se promovează un cadru liberal, iar echitatea înseamnă mai degrabă posibilitatea de a acumula materie impozabilă fără „penalități" de natură fiscală.** În viziunea acestora, cotele crescătoare de impunere într-un sistem progresiv de taxare nu fac decât să conducă la dezinteres pentru muncă, acumulare și economisire. Pentru unele țări, există o tradiție în favorizarea unui model progresiv în taxare (cum este Franța), altele însă au experimentat atât modelul proporțional cât și cel progresiv (cum este România). Nu întotdeauna echitatea primează în alegerea modelului proporțional sau progresiv. Spre exemplu, în țările în tranziție sau emergente, chiar dacă se acceptă ideea după care progresivitatea ar permite o distribuire mai echitabilă a sarcinilor fiscale și ar contribui la reducerea inegalităților în societate, e posibil să nu existe

capacitate contributivă suficientă pentru a susține o astfel de soluție sau se poate ca ea să genereze alte inechități, cum ar fi creșterea evaziunii fiscale și o presiune fiscală mai ridicată asupra contribuabililor onești.

Alături de impozitul proporțional și cel progresiv, ocazional, este plasat și **impozitul degresiv sau regresiv.** Acesta, mai puțin uzitat în practică, bazându-se pe cote descrescătoare, se regăsește uneori în taxarea averilor. Impozitul degresiv însoțește și discuțiile legate de caracterul injust al TVA-ului. Noțiunea degresivității este legată de tipul cotelor pe care se fundamentează acesta. **Reglementat ca un impozit proporțional în raport cu consumul, TVA-ul devine degresiv (regresiv) în raport cu veniturile consumatorilor.** Dacă ponderea TVA-ului în totalul cheltuielilor de consum este constantă, ponderea sa în venit este descrescătoare (scade pe măsura creșterii veniturilor). O ilustrare a caracterului degresiv al TVA-ului, se regăsește în Caseta 3.

Caseta 3. ***Caracterul degresiv al TVA-ului***

La consumatorul unui bun, situația se prezintă după cum urmează:

*TVA suportat = Cota fixă de TVA * cheltuieli de consum*

Pentru venituri diferite, V1 < V2, și consum identic, aferent bunurilor de strictă necesitate, TVA suportat este același (TVA1 = TVA2).

Ponderea TVA-ului suportat în venituri are caracterul unei cote reale, și se prezintă după cum urmează:

*Cota reală 1 = TVA1/V1 *100*

*Cota reală 2 = TVA2/V2 *100*

Pentru că V1 este inferior lui V2 și TVA suportat este același,

Cota reală 1 > Cota reală 2.

*Prin urmare, la venituri mai mici cota reală este mai mare, iar la venituri mai mari cota reală este mai mică. De aici rezultă caracterul regresiv al TVA-*ului.

Datorită caracterului său regresiv în raport cu veniturile, TVA este considerat cel mai inechitabil impozit. Prin urmare, un sistem fiscal care își bazează încasările într-o proporție covârșitoare pe taxa pe valoare adăugată, are un grad ridicat de inechitate.

Un alt subiect care produce controverse în legătură cu arhitectura sistemului fiscal, este cel al ***taxării separate versus impunerea globală.*** Din perspectiva echității, taxarea globală ar fi mai etică decât cea separată, pe considerentul că reușește să delimiteze mai bine capacitatea de plată a contribuabilului. Impunerea globală presupune cumularea veniturilor realizate de un contribuabil și taxarea lor împreună, după un model de impunere unic. Impunerea separată presupune tratamentul fiscal distinct pentru fiecare venit (element de materie impozabilă) realizat de către un contribuabil. Într-adevăr, impunerea globală dă posibilitatea fiscului de a aprecia

fidel capacitatea contributivă a fiecărui plătitor, pornind de la ansamblul veniturilor realizate și de la situația personală a acestuia. Acest aspect, face ca impunerea globală să fie preferată celei separate, din perspectiva echității. În cazul impunerii separate, impozitul aferent fiecărui venit realizat de contribuabil are în vedere doar capacitatea de plată asociată acelui venit și nu situația de ansamblu a plătitorului de impozite. Iar situația socială a plătitorului (numărul persoanelor aflate în întreținere) influențează capacitatea contributivă aferentă unui singur venit (contribuabilul beneficiază de avantaj fiscal pentru persoanele aflate în întreținere numai la unul dintre locurile de muncă). Impunerea globală însoțește de regulă un model de taxare progresiv, ceea ce o face și mai atractivă din perspectiva echității. Impunerea separată intervine alături de un model de taxare proporțional, fiind preferată în economiile mai puțin centrate pe reducerea inegalităților dintre clasele sociale și mai mult orientată către asigurarea unui cadru prielnic dezvoltării personale.

Atunci când abordează problema echității în impunere, un segment important al lieraturii face referire la ***efectele redistributive ale impozitelor***. În această abordare, un impozit care are ca efect reducerea inegalității de venit în societate, este unul echitabil. Cât de important este rolul impozitului în corectarea inegalității de venit și cum se realizează acest lucru, vom vedea în cele ce urmează. Voltaire vorbea despre arta guvernării care se rezumă, în viziunea sa, la a mobiliza cât mai multe resurse posibil de la majoritatea cetățenilor, pentru a le repartiza către un alt segment al populației. Impozitul devine astfel un instrument la îndemâna statului folosit în scopul modificării repartiției veniturilor între cei bogați și cei săraci, între celibatari și familii, între factorul muncă și capital, toate având scopul realizării unei mai profunde echități în repartiția veniturilor și combaterea sărăciei. Instrumentul fiscal din sfera impozitării veniturilor persoanelor fizice, adesea invocat pentru combaterea sărăciei, este *impozitul negativ* (concept prezentat în detaliu în subcapitolul 3.2.3.).

Impozitul negativ contribuie la creșterea progresivității globale a sistemelor fiscale și la redistribuirea veniturilor în societate. Alte elemente însă, care însoțesc și ele taxarea veniturilor, precum reglementarea bazei de impozitare sau a cotelor marginale, pot avea un efect advers. Deduceri specifice care reduc baza de calcul, dacă sunt acordate pentru economisire sau investire, vor fi fructificate mai ales de cei cu venituri mari. De asemenea, reducerea cotelor marginale superioare, din rațiuni de eficiență, contribuie și ele la reducerea progresivității globale.

Dacă tehnici specifice impozitării veniturilor personale facilitează redistribuirea în societate, impozitele pe consum așa cum sunt ele concepute, îngreunează procesul redistribuirii. TVA-ul cu prisosință apasă mai mult asupra celor nevoiași și mai puțin asupra celor cu venituri mai mari. Dacă, pentru o lungă perioadă de timp, s-au practicat cote diferențiate de TVA, pe categorii de bunuri, politica recentă se caracterizează

prin încercări de generalizare a cotei standard și păstrarea unui număr mic de excepții; acest demers nu face decât să uniformizeze impactul acestui impozit asupra claselor sociale și să împiedice deci redistribuirea. În plus, de cotele reduse ale TVA-ului, cum sunt cele asupra serviciilor hoteliere, beneficiază mai ales cei cu venituri mari, fapt care reduce progresivitatea globală. Sunt autori care consideră că evaluarea impactului TVA asupra redistribuirii veniturilor trebuie să aibă în vedere atât situația prezentă a consumului, cât și situația consumului viitor rezultat din economisirea prezentă (Huart, 2012). O astfel de abordare indică o multiplicare a efectului non-redistributiv al TVA-ului.

Forgeot și Starzec (2003) citați în Huart (2012) analizează, pentru categorii distincte de impozite, impactul diferențiat asupra redistribuirii veniturilor în societatea franceză. Dacă impozitul pe venitul personal apasă de 15 ori mai mult asupra clasei cea mai bogată din societatea franceză, comparativ cu clasa cea mai săracă, impozitele indirecte sunt resimțite de 3,5 ori mai puternic de către cei mai nevoiași. În mod particular, accizele pe carburanți și cele pe tutun au puternice efecte degresive și contribuie la creșterea inegalității de venit. Cu efecte nefaste asupra redistribuirii sunt și impozitele din categoria celor instituite asupra capitalului, datorită degresivității lor. Un efect aproape neutru asupra redistribuirii produc contribuțiile sociale; fiind de regulă proporționale, ele devin degresive în raport cu salariile dacă intervine plafonarea. Neutre sunt și accizele asupra produselor alcoolice, dat fiind faptul că cei mai înstăriți consumă produse alcoolice scumpe. Autorii ajung la concluzia că, per total, având în vedere toate impozitele directe și indirecte din sistemul fiscal francez, fiscalitatea este de 1,3 ori doar, mai apăsătoare pentru cei mai bogați comparativ cu cei mai săraci. Aceste constatări, îi determină să vorbească chiar de efecte redistributive negative pentru impozitele indirecte.

În condițiile în care, în societate, inegalitățile pe care le produce deținerea de capital sunt superioare inegalităților produse de realizarea veniturilor, impunerea averilor poate deveni principalul instrument pentru asigurarea justiției sociale. În practică însă, legiuitorul optează pentru o proporție relativ scăzută a impozitului pe capital în sistemul fiscal, din două considerente: (i) un impozit asupra capitalului descurajează acumularea acestuia și afectează bunăstarea societății de ansamblu; (ii) impozitul pe avere este expus evaziunii fiscale. O politică de relaxare fiscală asupra deținerii și transmiterii elementelor de patrimoniu, la care se adaugă de regulă facilități fiscale pentru veniturile destinate economisirii, reduc progresivitatea globală a impozitului (aceste tipuri de materie impozabilă se concentrează în mâinile celor mai bogați). Mai mult, uneori se practică cotele descrescătoare în impunerea averii. În acest fel, impozitarea capitalului nu contribuie esențial la reducerea inegalității de venit în societate. De dată recentă s-a pus problema creșterii importanței acestui tip

de impozit în sistemul fiscal, fiind așteptate efecte pozitive atât la nivelul distribuției averilor în societate, dar și din perspectiva finanțării bugetelor colectivităților locale.

Dar cum se poate aprecia gradul de progresivitate a unui sistem fiscal și implicit caracterul lui redistributiv? O ilustrare în aces sens, se află în Caseta 4.

Caseta 4. ***Gradul de progresivitate a unui sistem fiscal***

Măsurarea gradului de progresivitate într-un sistem fiscal, se realizează după o metodologie specifică care compară sarcina fiscală medie asupra venitului, pentru contribuabili diferiți din perspectiva mărimii venitului și situației personale (sunt considerați contribuabili reprezentativi pentru clase sociale aflate la extreme).

În general, un astfel de indicator este construit după cum urmează:

$$Indicator_{redistribuire} = \frac{RM_{sup}}{RM_{inf}}$$

unde RM sup este rata medie de impunere a venitului unui contribuabil din clasă superioară, iar RM inf este rata medie de impunere a venitului unui contribuabil din clasă inferioară. În ambele cazuri, rata medie de impunere a venitului este determinată după formula:

$$RM = \frac{Impozit\ pe\ venit + Contributii\ sociale}{Salar\ brut} \times 100$$

Dintr-o altă perspectivă, se pune problema eficienței taxării în modelarea distribuției veniturilor în comparație cu rolul cheltuielilor bugetare în reducerea inegalității de venit. Joumard et al (2012) apreciază că transferurile bănești către populație reduc inegalitatea de venit în majoritatea țărilor OCDE. În medie, trei sferturi din reducerea inegalității obținută cu mijlocirea bugetului de stat, se datorează transferurilor bugetare și doar o treime este rezultat al modului de impozitare.

Toate aceste elemente sunt de luat în considerare atunci când se pune problema construrii unui sistem fiscal echitabil, o condiție indiscutabilă pentru a obține un nivel ridicat de conformare fiscală.

DISCUTĂ
Înlocuirea unui sistem proporțional de taxare cu unul progresiv, ar putea conduce la amplificarea evaziunii fiscale și o presiune fiscală în creștere asupra contribuabililor onești.

3.5.1.2. Principiul responsabilității politice

În raport cu acest principiu, sistemul fiscal trebuie să fie transparent. Sistemul fiscal trebuie astfel gândit încât populația să poată cunoaște toate obligațiile fiscale și să poată evalua în ce măsură sistemul reflectă preferințele lor.

Din această perspectivă, a avea cetățeni informați în legătură cu legea fiscală este imperios necesar, iar adoptarea unor impozite pentru care povara fiscală este clară este recomandată. Politica guvernamentală în general, este transparentă atunci când reușește să transmită foarte clar cine beneficiază și cine plătește, și nu lasă loc corupției în structurile statale.

În sfera fiscală, nu întotdeauna este clar pentru cetățeni cine suportă costul taxării. Un exemplu este cel al contribuțiilor sociale, datorate în parte de angajat și cealaltă parte de către angajator, conform legii fiscale. Totuși, datorită modului de colectare a acestor contribuții, respectiv prin stopaj la sursă, poate să intervină o ne-înțelegere cu privire la obligațiile fiscale ale fiecărei părți. Salariatul, neavând obligația inițierii plății contribuțiilor sociale aflate în sarcina sa, poate să nu conștientizeze pe deplin această obligație de plată. O altă situație în care indivizii nu apreciază corect povara fiscală, este cea în care suportă taxele pe consum. Ei nu calculează niciodată suma totală plătită în contul acestor impozite cu ocazia operațiunilor de cumpărare de bunuri sau servicii. După criteriul transparenței, Stiglitz (2000) apreciază că impozitul pe corporații este cel mai precar datorită faptului că nu este întotdeauna evident cine plătește în fapt impozitul. Acesta este un impozit reglementat în sarcina companiilor, dar acestea de regulă transferă povara acestui impozit către una dintre următoarele categorii: acționari, angajați, sau clienți.

În unele cazuri, autoritatea fiscală arată chiar o preferință pentru sistemele fiscale în care indivizii nu au posibilitatea de a aprecia cu exactitate obligațiile lor fiscale sau chiar încearcă în mod deliberat să convingă indivizii cum că costul guvernării este mai scăzut decât este el în realitate. Preferința unor țări pentru bugete publice bazate într-o proporție covârșitoare pe încasările din TVA, fără a face eforturi pentru a crește transparența în privința obligațiilor de plată asociate, contrastează cu o autoritate fiscală responsabilă. Astfel de situații denotă lipsa clară a transparenței în politica fiscală și responsabilitate politică precară.

Un sondaj foarte recent pe care l-am lansat în România, arată că aproape o treime din populație se consideră puțin informați sau complet dezinformați cu privire la obligațiile și drepturile ce decurg din sfera fiscală. Până la o treime din populație nu cunoaște modul de funcționare a stopajului la sursă, și mai mult de 85% din populație nu înțelege cum operează personalizarea impozitelor.

3.5.2. Principiile eficacității impunerii

Un sistem fiscal este eficace dacă permite îmbunătățirea eficienței în alocarea resurselor în economie, și dacă el permite procurarea de resurse importante pentru administrațiile publice cu un cost cât mai scăzut pentru contribuabili (Huart, 2016).

Un sistem fiscal eficient se bazează pe o bază de impunere foarte largă și rate de impozitare scăzute. Dificultăți intervin atunci când comportamentele contribuabililor se schimbă ca urmare a taxării, ceea ce poate să reducă eficiența sistemului fiscal.

Principiile eficacității impunerii fac referire la: (i) principiul impozitării ca și catalizator al eficienței economice, (ii) principiul simplității și eficienței în administrarea fiscală, și (iii) principiul flexibilității.

3.5.2.1. Principiul impozitării ca și catalizator al eficienței economice

Conform acestui principiu, sistemul fiscal trebuie astfel construit, așa încât să nu interfereze cu eficiența economică, respectiv cu alocarea eficientă a resurselor în economie. Iar dacă este posibil, fiscalitatea trebuie folosită chiar pentru a îmbunătăți eficiența economică.

Economia, în absența eșecului pieței, are posibilitatea de a aloca resursele în mod eficient. Informația încorporată în prețurile formate pe piață conduce invariabil la eficiență în ceea ce privește producția și schimbul. Lucrurile însă se schimbă odată cu luarea în considerare a taxelor care modifică prețurile relative. Mai departe, semnalele date de prețuri (integrând efectul taxelor) sunt distorsionate, iar alocația resurselor în economie alterată.

O preocupare majoră este legată de felul în care sistemul fiscal afectează deciziile cu privire la economisire, muncă, consum și producție. Efectele distorsionare ale fiscalității pot fi exemplificate în multe feluri (Stiglitz, 2000). Un exemplu care datează din secolul XVII, este cel al taxei asupra ferestrelor care a avut ca efect construirea de case fără ferestre. Sau cel al vehiculelor cu trei roți care erau preferate vehiculelor cu patru roți datorită unei taxări mai reduse, chiar dacă erau mai puțin sigure. Sau încă exemplul taxării preferențiale în cazul construcțiilor cu pereți mobili care a încurajat realizarea unor astfel de construcții.

Dacă în aceste exemple, efectul distorsionar al impozitării este evident, el poate fi mult mai subtil și dificil de evaluat în alte situații. Impozitarea veniturilor personale poate afecta comportamentul și deciziile cu privire la alegerea locului de muncă (în prezența sau absența beneficiilor netaxate), opțiunea între a intra pe piața muncii sau a rămâne acasă, decizia în legătură cu numărul de ore lucrate sau cu alegerea unui al doilea loc de muncă, decizia cu privire la economisire (suma economisită și modul de economisire), hotărârea cu privire la vârsta de pensionare și a muncii parțiale după această vârstă. In extremis, modelul de impozitare aplicabil persoanelor căsătorite, influențează deciziile individuale privind căsătoria sau divorțul. Dintr-o altă perspectivă, taxarea influențează asumarea riscurilor, alocarea resurselor pentru cercetare și dezvoltare, sau rata de creștere pe termen lung a economiei. Influențate de taxare sunt și nivelul, dar și forma investițiilor în firme. Cea mai mare parte a deciziilor de alocare a resurselor în economie sunt afectate într-un fel sau altul de taxare.

Efectele impozitării sunt evidente și în plan financiar. Spre exemplu, în condițiile în care dividendele, câștigurile de capital, dobânzile sunt supuse unui tratament fiscal diferențiat, acest lucru poate influența structura financiară a companiilor. Concret, decizia firmei de a finanța noi investiții prin împrumuturi sau prin emisiunea de noi acțiuni este influențată de modul de taxare a dobânzilor versus taxarea dividendelor. Mai departe, decizia firmei în favoarea îndatorării versus emisiunea de acțiuni, va avea efect asupra gradului de risc asumat de către firmă în noile proiecte (o firmă puternic îndatorată nu își asumă proiecte riscante). Dintr-o altă perspectivă, sistemul fiscal poate sau nu să susțină băncile comparativ cu alte instituții financiare, și în consecință, firmele decid să atragă mai mult sau mai puține resurse prin sistemul bancar comparativ cu piața acțiunilor sau obligațiunilor. Strategia firmei va avea mai apoi impact asupra capacității firmei de a face față unei recesiuni, căci apropierea de bănci pare să asigure firmelor o volatilitate mai scăzută a investițiilor, decât o face apelul la piața de capital.

Interesant este că nu doar taxele existente au impact asupra comportamentelor și deciziilor privind alocarea resurselor în economie, ci chiar și discuțiile sau anunțurile cu privire la unele modificări ale legislației fiscale. Un anunț cu referire la viitorul tratament fiscal aplicat unui activ are un efect imediat asupra valorii activului. Spre exemplu, anunțul unei măsuri fiscale de eliminare a deducerii dobânzilor aferente creditelor ipotecare, va conduce la anticiparea unei taxări crescute asupra locuințelor aflate în proprietate și va face ca cererea pentru noi locuințe să scadă, iar prețul acestora să scadă dramatic.

DISCUTĂ
An old tax is a good tax (Stiglitz, 2000)

Există un consens după care orice sistem fiscal influențează comportamentul plătitorilor de impozite. Este firesc să vedem un răspuns al contribuabilului după ce Statul îl obligă la plata impozitelor. Un sistem fiscal nedistorsionar nu este unul care nu produce reacții în rândul contribuabililor.

Fiscalitatea este nedistorsionară dacă și numai dacă, nu există nici o posibilitate prin care individul sau firma să își reducă obligația fiscală (Stiglitz, 2000). *Impozitul forfetar* este unul dintre foarte puținele exemple de impozite nedistorsionare. Un impozit forfetar este un impozit care nu depinde de mărimea venitului sau averii, sau care depinde de caracteristici nealterabile (vârsta, sexul). De vreme ce indivizii și firmele nu pot să evite impozitele forfetare, ele nu conduc la schimbări în comportament sau realocarea resurselor. Spre deosebire de impozitul forfetar, impozitul pe consum este distorsionar afectând decizia de consum; individul își reduce obligația de plată prin reducerea volumului de cumpărări. În mod similar, impozitul pe venit este

distorsionar, căci individul are posibilitatea să își reducă obligația fiscală muncind mai puțin sau economisind mai puțin.

Revenind la ideea din debutul acestui subcapitol, un sistem fiscal ar trebui definit așa încât să nu interfereze cu eficiența economică care este rezultat al pieței. Totuși, în prezența eșecului pieței (situație extrem de frecventă), alocarea resurselor nu este eficientă. Iar în astfel de situații, fiscalitatea poate fi utilizată pentru corectarea imperfecțiunilor pieței. Taxele folosite în acest scop se numesc **taxe corective**.Ele au un dublu rol: (i) acela de a mobiliza venituri la bugetul de stat, și (ii) cel de îmbunătățire a eficienței în alocarea resurselor în economie. Un exemplu este cel al impozitului pe energia consumată care ar avea un efect de descurajare a consumului de energie și ar reduce poluarea.

Așadar, un sistem fiscal trebuie astfel gândit încât să distorsioneze cât mai puțin alocarea eficientă a resurselor care se produce ca efect al forțelor pieței, dar în același timp să ofere soluții fiscale pentru a corecta ineficiența pieței acolo unde ea este prezentă.

3.5.2.2. Principiul simplității și eficienței în administrația fiscală

În conformitate cu acest principiu, **sistemul fiscal ar trebui să fie administrat cu ușurință și cu costuri relativ reduse.** Costurile de administrare și de conformare fiscală trebuie să înregistreze un nivel scăzut. Mai mult, **costurile de administrare fiscală trebuie să fie corelate cu volumul resurselor bugetare atrase, adică să se asigure un randament fiscal favorabil.**

Pentru ca un impozit să aibă un **randament fiscal** ridicat, e nevoie să existe un raport cât mai convenabil între încasările realizate prin perceperea lui și cheltuielile privind așezarea, mobilizarea și controlul asupra impozitului respectiv. Se mai spune uneori că randamentul impozitului este ridicat dacă se realizează concomitent maximizarea încasărilor și minimizarea cheltuielilor efectuate de către aparatul fiscal. Tributară unei concepții greșite despre criteriile de optim, după care optimul presupune maximizarea efectelor (rezultatelor) și minimizarea eforturilor (cheltuielilor), această idee despre randamentul fiscal nu poate fi acceptată pentru simplul fapt că încasarea integrală a veniturilor legale cuvenite statului presupune și cheltuieli corespunzătoare cu un aparat fiscal adecvat, capabil să asigure colectarea ritmică a veniturilor și să întreprindă măsuri pentru evitarea și combaterea evaziunii fiscale (Tulai, 2003).

Încasarea integrală a veniturilor cuvenite statului și chiar sporirea acestora, fără săvârșirea de abuzuri fiscale, presupune ca impunerea să fie generală, să se asigure prevenirea și combaterea evaziunii fiscale și, în plus, să se ia măsuri de îmbunătățire a educației fiscale în rândul populației. Din perspectiva costurilor de administrare, e nevoie să se raționalizeze activitatea aparatului fiscal, astfel încât cheltuielile acestuia

să fie cât de mici este cu putință, fără însă ca nivelul lor să împieteze asupra procesului de încasare a impozitelor. Oricum am privi lucrurile, **creșterea randamentului fiscal al unui impozit presupune ca ritmul de creștere a încasărilor să îl devanseze pe cel de creștere a cheltuielilor privind așezarea, perceperea și controlul asupra impozitului respectiv.** Volumul încasărilor din impozite poate crește și prin sporirea presiunii fiscale. Randamentul fiscal al unui impozit trebuie însă să crească în condițiile unei presiuni fiscale constante și nu excesiv de apăsătoare.

Volumul încasărilor bugetare și implicit randamentul fiscal, poate să difere de la un impozit la altul sau de la un model de impozitare la altul. Aceste diferențe apar din mai multe **considerente**:

1. metodele de evaluare a materiei impozabile folosite au un grad diferit de exactitate, unele ducând la subevaluare, altele, dimpotrivă, la supraevaluarea acesteia;
2. impunerea separată a veniturilor asigură, de regulă, venituri bugetare mai mici și un randament fiscal mai scăzut comparativ cu impunerea globală asupra veniturilor cumulate;
3. folosirea unui impozit progresiv aduce mai multe încasări bugetare și un randament fiscal mai ridicat decât aplicarea cotelor proporționale sau regresive;
4. acordarea unor facilități fiscale reduce randamentul fiscal, iar suprataxarea îl sporește, deși, de regulă, ceea ce se pierde în termeni de venituri bugetare printr-un nivel mai scăzut al cotelor se poate compensa printr-un interes sporit pentru creșterea materiei impozabile.

Într-o abordare mai largă, nu trebuie lăsat deoparte faptul că administrarea sistemului fiscal ocazionează **costuri** de natură diferită. Unele dintre ele sunt **costuri directe** (în legătură cu funcționarea administrației fiscale), iar altele sunt **costuri indirecte** (suportate de către plătitorii de impozite). După aprecierea unor autori (vezi Stiglitz, 2000), **costurile indirecte ar fi mult mai mari decât costurile directe**, și spre exemplu fac referire la costul dat de timpul petrecut pentru completarea declarațiilor fiscale, costurile ocazionate de evidența contabilă, sau costurile reprezentând plăți către contabili autorizați sau avocați specializați în chestiuni fiscale.

Costurile de administrare fiscală depind de un set de **factori**:

1. **Tipul și numărul evidențelor/înregistrărilor contabile** care trebuie păstrate în absența taxării.
   Costurile asociate evidenței contabile și datorate taxării sunt destul de mici pentru marile corporații (care au acces la computere de mare viteză și în plus, țin aceste evidențe și pentru propriul uz, necesare fiind managementului intern), dar costurile cu evidențe suplimentare în scop fiscal sunt percepute ca fiind extrem de apăsătoare de către micile firme sau gospodăriile care angajează (în

particular, evidențele și raportările cu privire la taxarea veniturilor personale uneori către mai multe nivele de administrare fiscală, dar și plata contribuțiilor sociale asociate, toate se pot dovedi foarte împovărătoare).

2. **Complexitatea sistemului fiscal**
   Un sistem fiscal complex, care reglementează și tratamente fiscale speciale pe lângă tratamentul fiscal standard, este un sistem fiscal costisitor. Spre exemplu, reglementarea deductibilității unor tipuri specifice de cheltuieli (cu educația sau servicii de sănătate privată, etc) face necesară ținerea unor evidențe adiționale și control suplimentar în legătură cu aceste cheltuieli. Diferențierea cotelor de impunere pentru indivizi cu venituri diferite (într-un sistem progresiv de taxare) conduce la o complexitate crescută și costuri administrative mai mari comparativ cu situația taxării cu cotă unică. Dacă în plus, se iau măsuri administrative pentru a evita schimbarea încadrării veniturilor către categorii de venit sau membri ai familiei taxați mai puțin (soluție ce ar putea deveni atractivă pentru reducerea poverii fiscale), aceste măsuri aduc administrației costuri suplimentare.
3. **Tipul materiei impozabile**
   Taxarea anumitor categorii de venit poate fi mai costisitoare decât taxarea altora. Dacă taxarea muncii nu ocazionează costuri administrative foarte ridicate, impozitarea altor tipuri de venituri poate fi mai costisitoare. Spre exemplu, a face diferența între venit și capital ca și bază impozabilă poate să pună probleme uneori (plățile către deținătorii de capital într-o firmă, pot fi considerate venituri din dividende, dar și capitaluri anterior investite și restituite). Iar dacă tratamentul fiscal aplicat este diferit, atunci contribuabilii sunt înclinați să raporteze acele sume în categoria care conduce la sarcina fiscală cea mai mică. Ori pentru a evita astfel de încercări de optimizare fiscală, reguli complexe trebuie introduse și controale suplimentare inițiate, toate având ca finalitate creșterea costurilor administrative. Dintr-o altă perspectivă, costurile administrative de colectare a taxelor de la micii întreprinzători pot fi mult mai ridicate decât cele ocazionate de mobilizarea impozitelor de la marile corporații.

În rezumat, a avea un sistem fiscal cât se poate de simplu și ușor de gestionat, cu costuri rezonabile, bazat în același timp pe modele de impozitare generatoare de încasări bugetare consistente, este cheia unei eficiențe sporite în administrația fiscală.

CE PĂRERE AI?
Care dintre impozitele reglementate în România, asigură randamentul fiscal cel mai ridicat?

3.5.2.3. Principiul flexibilității

În politica fiscală trebuie să se asigure și o oarecare **stabilitate**, dar mai ales **elasticitate** și **flexibilitate**.

Elasticitatea poate fi abordată din două perspective: *legală* sau *economică*.

Un impozit este **elastic din punct de vedere legal** atunci când modificarea cotei sale duce la modificarea volumului încasărilor din impozite la bugetul de stat. Creșterea cotei de impozit ar trebui să conducă, în mod firesc, la creșterea încasărilor bugetare, iar reducerea cotei să aibă ca și efect reducerea încasărilor. Dacă se întâmplă în acest fel, atunci acel **impozit este elastic**. Aceste efecte au însă loc doar în condițiile în care baza de impozitare rămâne neschimbată. Nu este realist totuși să considerăm că materia impozabilă nu se va adapta noilor condiții fiscale. Creșterea cotei de impozitare și implicit creșterea presiunii fiscale, poate să constrângă contribuabilii în a realiza mai puțină materie impozabilă sau să nu o declare în întregime. În contrast, reducerea cotei de impozitare poate să stimuleze realizarea de materie impozabilă sau să scoată la suprafață venituri anterior nedeclarate. În ambele cazuri, volumul încasărilor bugetare ar putea să nu se modifice foarte mult, chiar dacă cota de impozit se modifică. Aceasta este situația unui **impozit stabil**. Ideal este ca **impozitele să fie elastice la creșterea cotei (elasticitate legală), dar să fie stabile la reducerea cotei (stabilitate legală).**

Un impozit este **elastic în raport cu conjunctura din economie** atunci când încasările cresc în faza de prosperitate și se reduc în faza de recesiune, altfel spus în condițiile în care încasările bugetare se adaptează fazelor ciclului economic. În faza de boom economic, economia prosperă, veniturile și celelalte categorii de materie impozabilă sunt însemnate, prin urmare există condiții prielnice pentru creșterea încasărilor bugetare. În faza de regres economic, economia se află în dificultate, materia impozabilă este restrânsă și deci, există șanse mari ca încasările bugetare să scadă. În astfel de situații, spunem că impozitele cunosc **elasticitate economică**. Aceste efecte se produc doar în condițiile în care fiscalitatea nu suferă schimbări în aceste perioade de progres sau recesiune economică. Dacă însă, în paralel cu evoluțiile economice intervin și măsuri de politică fiscală, ajustări de impozite, efectele menționate anterior pot să nu aibă loc. O relaxare a fiscalității în perioada de avânt economic sau o înăsprire a presiunii fiscale în perioada de regres economic, poate conduce la un volum al încasărilor bugetare care să nu varieze foarte mult și în acest caz vorbim de **stabilitate economică** pentru fiscalitatea unei țări. Din perspectiva administrației fiscale, de dorit este ca **impozitele să fie elastice în fazele de boom economic (elasticitate economică), dar să fie stabile în fazele de recesiune (stabilitate economică).** Sub rezerva unei fiscalități neschimbate, unele impozite pot fi mai stabile decât altele. De pildă, impozitele asupra averii sunt mai stabile decât cele asupra veniturilor sau asupra cheltuielilor. Primele categorii de materie impozabilă care se adaptează modificării

contextului economic sunt veniturile și apoi consumul. Veniturile populație și ale firmelor cresc aproape imediat în perioade favorabile și scad în perioadele dificile cu care se confruntă economia de ansamblu, în vreme ce consumul nu se adaptează imediat schimbărilor. În fine, elementele de patrimoniu cresc ca volum sau se reduc în urma schimbărilor contextuale, dar cu un decalaj important în raport cu momentul declanșării crizei sau cel al reluării creșterii economice.

Adoptarea rapidă și eficientă a unor schimbări în politica fiscală odată cu schimbările în evoluția economiei, denotă flexibilitate. **Flexibilitatea sistemului fiscal implică, deci, posibilitatea ca sistemul fiscal să se adapteze cu ușurință la noile circumstanțe economice.** În cazul anumitor structuri privind cotele de impozitare, aceste ajustări sunt ușor de realizat, altele se produc automat, însă în alte cazuri ele conduc la dezbateri politice de profunzime (Stiglitz, 2000). Spre exemplu, în cazul unei recesiuni, reducerea încasărilor fiscale și în paralel creșterea resurselor disponibile în economie, poate fi o măsură de dorit pentru a permite relansarea economică. Dacă impozitarea este de tip progresiv, și stabilizarea se va produce în mod automat, căci atunci când veniturile personale scad în perioada de regres economic, rata medie de impozitare scade. Contribuabilii suportă cote mai scăzute de impozitare căci veniturile lor sunt mai mici. Iar atunci când veniturile cresc, rata medie de impozitare crește. Dacă o structură progresivă de impozitare asigură o stabilizare automată, nu același lucru se poate spune în cazul taxării proporționale unde măsuri specifice de ajustare a cotei trebuie avute în vedere. Totuși, chiar în condițiile taxării progresive, ar putea fi nevoie de o indexare a tranșelor de venit în condiții inflaționiste. Indexarea contribuie astfel la stabilizare atunci când prețurile cresc în timpul recesiunii.

Atunci când se impune schimbarea cotelor de impozitare, încercările de ajustare ocazionează adesea dezbateri politice intense. O serie de întrebări își caută răspunsul în astfel de situații, mai ales când e vorba de taxarea veniturilor personale. Din multitudinea cotelor de impozitare, care ar trebui ajustate? Sau ar trebui modificate toate, într-o manieră proporțională? Ce ar trebui să conțină reforma pentru a aduce corectitudine în impunere? Cotele sub incidența cărora se află cei săraci să fie modificate la fel precum cotele de impunere la care se raportează contribuabilii bogați? Atenția și ajustările trebuie îndreptate către cotele medii de impozitare sau spre cotele marginale? Este mai potrivit un sistem de taxare progresiv sau unul proporțional? Ajustările asupra cotelor de impozitare aferente averilor sunt mai ușor de realizat, un criteriu relevant aici fiind nevoile de finanțare în bugetele locale. Un impozit este elastic/flexibil aunci când mărimea lui se poate modifica în funcție de evoluția cheltuielilor bugetare, crescând sau reducându-se în funcție de nevoile statului. Pe de altă parte, modificări în taxarea companiilor antrenează și ele ample dezbateri care fac referire la tratamentul fiscal aplicat marilor și micilor companii, expunerea la practici evazioniste, posibilitatea

descurajării investitorilor prin taxe prea mari etc. De multe ori, atunci când se ia decizia majorării unor cote de impozitare sau alte măsuri cu impact de creștere a presiunii fiscale, în paralel se oferă și o serie de avantaje fiscale care se doresc compensatorii. Experiența crizelor recente (în special criza financiară din 2008-2010) ne-a arătat un grad de flexibilitate ridicat în privința taxării consumului. Multe țări au relaxat fiscalitatea directă în această perioadă, dar au compensat prin creșteri ale cotelor de TVA pentru atragerea unui volum satisfăcător de resurse la bugetul de stat.

Nu e suficient ca sistemul fiscal să fie flexibil pentru a stabiliza economia, e nevoie și de o anumită **viteză în ajustare**. Contează viteza cu care schimbările în codul fiscal odată adoptate, pot fi implementate, precum și întârzierile în colectarea fondurilor. Dacă fluctuațiile economice se produc rapid, întârzierile pot limita eficiența impozitelor în stabilizarea economiei. Riscul e ca, dacă sunt întârzieri însemnate, impozitele să crească tocmai atunci când economia are nevoie de o reducere a lor (Stiglitz, 2000).

3.6. Presiunea și evaziunea fiscală

3.6.1. Presiunea fiscală

3.6.1.1. Modalități de apreciere a presiunii fiscale

Presiunea fiscală semnifică cât de apăsătoare sunt impozitele într-un stat, fiind un indicator al poverii fiscale pe care o resimt contribuabilii.

Măsurile consacrate ale presiunii fiscale sunt după cum urmează:

A. **Rata fiscalității la nivel naționa**l (RfN)
- în sens strict: RfNs = [prelevări fiscale la Bugetul Statului/PIB]*100
- globală: RfNg = [(prelevări fiscale + cotizații sociale)/PIB]*100
- în sens lărgit: RfNl = [(prelevări fiscale + cotizații sociale + deficit bugetar)/PIB]*100
- netă: RfNn = [(prelevări obligatorii – transferuri în folosul contribuabililor)/PIB]*100

B. **Rata fiscalității la nivelul indivizilor** (RfI)
RfI = [(total prelevări obligatorii suportate de contribuabil)/(total venituri înainte de impozitare (brute))]*100

C. **Rata fiscalității la nivelul companiei** (RfC)
RfC = [(plăți obligatorii către stat)/valoarea adăugată(cifra de afaceri) într-un an]*100

Așadar, presiunea fiscală poate fi apreciată pe mai multe paliere, dar de fiecare dată ne indică cât de apăsătoare sunt obligațiile fiscale pentru contribuabili.

Indicatorii presiunii fiscale se pot diferenția după următoarele **criterii**:

1. după **aria de cuprindere**, putem vorbi despre:
   - presiunea fiscală totală (agregată), aferentă tuturor activităților sau entităților economice dintr-o țară;
   - presiunea fiscală analitică, diferențiată pe categorii de activități sau entități economice dintr-o țară.
2. după **tipul ratei**, putem distinge între:
   - **rate nominale (statutare)** și **rate efective**
     Ratele nominale sunt cele reglementate prin legea fiscală.
     Ratele efective reprezintă ponderea cheltuielii totale cu plata taxelor în venitul brut (înainte de a fi taxat).
   - **rată/cotă marginală, rată medie** sau **combinarea lor**
     Rata marginală este cea proprie unui sistem progresiv de taxare, reprezentând cota aplicată ultimei tranșe de materie impozabilă.
     Rata medie este rezultatul aplicării mediei la ratele nominale când acestea sunt diferențiate.
3. după **modul de exprimare a indicatorului**, putem întâlni:
   - valori procentuale – aceasta este cea mai uzuală soluție, reprezentând ponderi ale obligațiilor fiscale în PIB, în cifra de afaceri a companiei sau în veniturile populației
   - scară de valori sau poziție in clasament, care permit plasarea unui sistem fiscal față de alte sisteme fiscale din perspectiva atractivității lui.

Rata fiscalității și rata compusă a fiscalității sunt indicatorii cei mai uzuali la care fac apel specialiștii domeniului. Rata fiscalității este construită ca pondere a totalului veniturilor bugetare încasate din taxe, în PIBul economiei. În construcția indicatorului sunt avute în vedere atât impozitele directe cât și cele indirecte. În comparație, rata compusă a fiscalității ia în considerare, alături de impozite (directe și indirecte), și contribuțiile obligatorii pentru asigurări sociale.

Mai relevantă pentru povara fiscală decât rata nominală, rata fiscalității prezintă totuși două **neajunsuri**:

(i) Rata fiscalității dă o informație eronată în legătură cu creșterea presiunii fiscale atunci când valoarea sa crește ca urmare a eficientizării procesului de colectare a taxelor.

(ii) Modificările la nivelul PIBului ajustează valoarea indicatorului chiar dacă nu s-au înregistrat schimbări la nivelul încasărilor fiscale.

Evoluția presiunii fiscale depinde de un cumul de factori: (a) opțiunea pentru a finanța surplusul de cheltuieli bugetare prin intermediul prelevărilor obligatorii (pe termen lung, specialiștii identifică o legătură de cauzalitate între creșterea presiunii

fiscale și majorarea cheltuielilor publice), (b) evoluția bazelor de impozitare, (c) evoluția cotelor de impozitare, și (d) trendul în legătură cu produsul intern brut (Huart, 2016). Chiar în absența unei măsuri de majorare a cotei de impozitare, presiunea fiscală poate să crească și acest lucru se produce fie dacă baza impozabilă evoluează pozitiv (atunci când economia se află pe un trend ascendent, veniturile, profiturile, consumul cresc), fie dacă PIB scade (atunci când conjunctura economică este nefavorabilă, dar baza de impozitare nu se modifică). De obicei însă, într-o situație de regres economic, PIB dar și baza impozabilă se reduc, iar în aceste condiții, presiunea fiscală scade sau crește în funcție de profunzimea impactului relativ. Dacă scăderea bazei de impozitare este mai slabă decât cea a PIB, atunci presiunea fiscală crește; invers, dacă scăderea bazei de impozitare este mai puternică decât cea a PIB, atunci presiunea fiscală scade.

Așadar, datorită acestor efecte cumulate, indicatorul presiunii fiscale trebuie utilizat cu prudență în analizele temporale aferente unei țări sau în studiile comparative între țări.

Presiunea fiscală poate fi apreciată și cu ajutorul altor indicatori, pe care îi vom numi în continuare **indicatori alternativi ai presiunii fiscale**. Primul dintre acești indicatori alternativi este **Ziua eliberării de plata taxelor** (Tax Freedom Day – sursa Tax Foundation) care reprezintă ziua din an până la care populația a câștigat suficienți bani pentru a-și achita impozitele anului respectiv. Cu cât este mai târzie data în cursul anului, cu atât este mai mare presiunea fiscală. Acest indicator se poate determina în două moduri:

- Totalul impozitelor plătite de către entitățile economice într-o țară, raportat la venitul național net și multiplicat cu 365. Valoarea obținută și rotunjită este plasată pe calendar pentru a stabili Ziua eliberării de plata taxelor.
- Ponderea cheltuielilor publice în PIB (de asemenea multiplicată cu 365 și transformată într-o dată pe calendar).

Spre exemplu, Tax Freedom Day în Texas în anul 2019 s-a stabilit pentru 5 aprilie. Statul New York având acest indicator fixat pe 3 mai, este mai puțin atractiv din perspectiva presiunii fiscale decât Statul Texas.

Un extras din Tax Foundation se prezintă ca în Figura 18. În total, e nevoie de 105 zile de muncă pentru americani, așa încât veniturile obținute în această perioadă să acopere plata obligațiilor fiscale. Presiunea fiscală cea mai ridicată o dă impozitarea veniturilor personale, iar cea mai scăzută revine taxării veniturilor companiilor.

Al doilea indicator alternativ este **Indicele poverii fiscale** (Tax Misery Index – sursa Forbes). Acesta se calculează ca sumă a cotelor marginale de impozitare cele mai ridicate pentru cele mai importante taxe (impozitul pe venitul corporației, impozitul pe venitul personal, impozitul pe avere, contribuțiile sociale datorate de angajator și angajat, TVA/impozitul pe vânzări). Cu cât este acest indice mai mic, cu atât presiunea fiscală este mai scăzută.



Figura 18. ***Numărul de zile muncite de către societatea americană în 2019 pentru a-și achita fiecare tip de taxă***

Sursa: Tax Foundation

Ușurința în plata taxelor (Ease of Paying Taxes – sursa World Bank) este al treilea indicator alternativ. Indicatorul dă informații cu privire la taxele și contribuțiile obligatorii pe care o companie de mărime medie trebuie să le plătească în cursul unui an, precum și informații în legătură cu dificultățile administrative ocazionate de plata efectivă a taxelor. Câteva criterii sunt evaluate, principalele domenii fiind: valoarea totală a impozitelor datorate, metodele de plată și frecvența plăților, consumul de timp implicat de plata taxelor, ratele efective de taxare. Cu cât este mai scăzut scorul acestui indicator, cu atât fiscalitatea exercită o presiune mai mică asupra contribuabililor, atât în termeni de sume de plată cât și în termeni de dificultăți administrative asociate. Un extras din datele publicate de World Bank se regăsește în tabelul de mai jos.

Tabelul 31. ***Indicatori reprezentativi pentru plata taxelor în România și Franța, 2019***

2019	România	Franța
Poziție în clasamentul plății taxelor*	31	60
Plăți de impozite pe an (număr)	14	9
Timp alocat plății impozitelor pe an (ore)	163	139
Total impozite și contribuții (% din profit)	20	60,7
Timp pentru obținerea rambursărilor de TVA (săptămâni)	27,4	6,16

Sursa: World Bank Data

Notă: * În clasament, poziția 1 desemnează existența unor reglementări care sunt cele mai prietenoase cu mediul de afaceri.

Așa cum rezultă din aceste date, deși România este poziționată mai bine decât Franța în clasamentul cu privire la ușurința plății taxelor, sunt destule aspecte unde Franța deține un avantaj relativ. În Franța comparativ cu România, contribuabilii au de plătit un număr mai mic de impozite, alocă mai puține ore pentru onorarea obligațiilor fiscale, iar rambursările de TVA se realizează într-un interval de timp mult mai scurt. Dacă Franța se afirmă din perspectivă administrativă, România deține avantajul sumelor de plată în contul impozitelor și contribuțiilor sociale care reprezintă o treime din obligațiile fiscale în Franța (obligații aferente companiilor).

În rezumat, pentru o imagine cât mai clară cu privire la presiunea fiscală la care sunt supuși contribuabilii într-un stat, atât indicatorii tradiționali cât și cei alternativi trebuie luați în considerare.

VREI SĂ AFLI MAI MULT?
Calculează și compară Indicele poverii fiscale (după metodologia Tax Misery Index) în cazul României și al Franței, colectând datele primare de aici:
https://ec.europa.eu/taxation_customs/economic-analysis-taxation/taxes-europe-database-tedb_en

3.6.1.2. Limitele presiunii fiscale

Dacă principiile finanțelor publice promovează o fiscalitate cât se poate de lejeră, e firesc să existe preocupări pentru a identifica riscurile unei presiuni fiscale excesive sau a limitei maxime pe care o poate atinge ea.

Limita maximă a presiunii fiscale este dată de acel nivel al presiunii fiscale dincolo de care efectele asupra activității economice ar fi dezastruoase. Deși cunoașterea acestui prag ar fi de o extrem de mare importanță, identificarea lui nu se poate face cu ușurință și mai ales, nu poate fi generalizat. E de așteptat ca limita maximă a presiunii fiscale să varieze în raport cu contextul politic, economic și social specific fiecărei țări. În plus, limita presiunii fiscale se poate schimba în timp. S-ar părea că presiunea fiscală maximă tolerată poate crește în decursul timpului, probabil datorită iluziei fiscale (Huart, 2016).

În plan teoretic, s-a încercat definirea presiunii fiscale maxime în termeni de presiune fiscală optimă adică punctul în care utilitatea marginală a cheltuielilor publice egalează costul marginal al impozitelor, după Arthur Pigou. O altă tentativă aparține lui **Arthur Laffer** care a arătat că legătura între presiunea fiscală și volumul încasărilor fiscale se prezintă sub forma unui clopot, pentru care valoarea maximă a veniturilor fiscale poate fi obținută doar la un nivel dat al presiunii fiscale (vezi figura de mai jos).

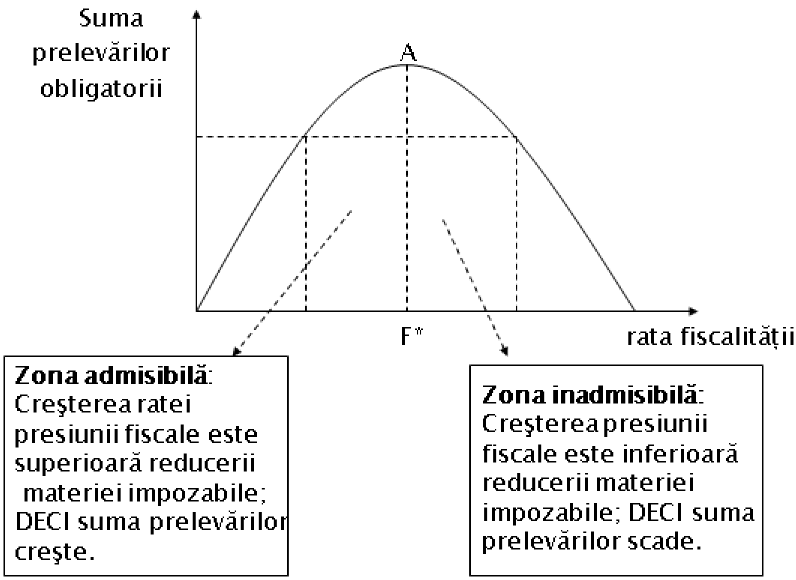


Figura 19. ***Curba lui Laffer***

Sursa: adaptarea autorului după Arthur Laffer (Laffer, 2004)

Notă: F* este valoarea ratei presiunii fiscale pentru care volumul încasărilor fiscale este maxim (punctul A pe curbă).

Pentru valori ale presiunii fiscale sub acest prag optim, orice creștere a presiunii fiscale conduce la majorarea încasărilor din impozite. În schimb, dincolo de acest prag, orice creștere a presiunii fiscale se soldează cu diminuarea încasărilor fiscale. La extreme, mărimea încasărilor fiscale este nulă atunci când rata presiunii fiscale este nulă sau când ea înregistrează cea mai mare valoare. O presiune fiscală excesivă descurajează realizarea de materie impozabilă sau încurajează nedeclararea ei în scopuri fiscale. În aceste condiții, efortul productiv scade la fel ca și incitația pentru a munci, a produce, a economisi sau investi, sau va fi redirecționat către economia subterană pentru a evita impozitarea excesivă. Așa cum rezultă din reprezentarea grafică a lui Laffer, un anumit volum al încasărilor fiscale care nu este optim, poate fi obținut apelând la două rate ale presiunii fiscale, dintre care cea mai mare nu este eficientă. O rată a presiunii fiscale mai mică permite realizarea aceluiași volum de prelevări fiscale.

3.6.2. Evaziunea fiscală

Evaziunea fiscală se poate defini ca fiind **sustragerea pe diferite căi de la obligațiile fiscale, prin ascunderea sub diferite forme a surselor și a cuantumului exact al materiei impozabile**.

Motivul general pentru care persoane fizice sau juridice se eschivează de la plata impozitelor sau taxelor prin denaturarea informațiilor raportate autorităților, cum ar fi declararea veniturilor sau profiturilor mai mici decât nivelurile reale sau creșterea artificială a cheltuielilor, are ca temelie povara fiscală. În acest sens, povara fiscală este considerată prea mare și contribuabilii tind sa pună interesele personale pe primul loc, afectând astfel interesele generale ce decurg din gestionarea banilor publici (vezi și Mașca și Botca, 2022).

Din experiența trecutului știm că plătitorii de impozite și taxe au încercat și vor încearca în continuare să se sustragă de la plata obligațiilor fiscale, utilizând diferite mijloace, deoarece încă se consideră că obligativitatea plații taxelor este un prejudiciu care se aduce averii și venitului personal.

Dacă încercăm să ne imaginăm o societate fără problema evaziunii fiscale, constatăm faptul că acest lucru este imposibil de realizat în contextul provocărilor reale ale societății și condiției umane actuale. Chiar dacă fenomenul evazionist nu poate fi stopat în totalitate, acest lucru fiind o utopie, există totuși tehnici și metode de combatere, sau mai degrabă spus de diminuare, în așa fel încât prejudiciul adus banului public să fie cât mai redus.

În continuare ne propunem să analizăm, într-un mod mai detaliat, cauzele care determină apariția fenomenului evazionist.

3.6.2.1. Cauzele evaziunii fiscale

Ca fenomen, evaziunea fiscală se întâlnește atât în plan național, cât și internațional, fiind una dintre cele mai răspândite infracțiuni cu caracter economic.

Factorii cu impact asupra amplificării fenomenului evazionist pot fi împărțiți în trei grupe: (i) cauze de ordin legislativ și administrativ, (ii) cauze economice și (iii) factori psiho-sociali.

(i) Una dintre cauzele majore care determină dezvoltarea evaziunii fiscale este reprezentată de sistemul legislativ fiscal. Dacă acesta este incomplet și prezintă lacune, imprecizii și chiar ambiguitați, el va favoriza din partea contribuabilului un comportament evazionist în încercarea sa de sustragere de la obligațiile fiscale.

Prin urmare, evaziunea fiscală este rezultanta logică a defectelor și inadvertențelor unei legislații imperfecte, a unor metode defectoase de aplicare a ei, precum și a unei performanțe scăzute din partea legiuitorului a cărui fiscalitate excesivă este tot atât de vinovată ca și cei pe care îi provoacă prin aceasta la a eluda impozitele (Șaguna și Marin, 2020). Oricum s-ar prezenta sistemul fiscal, dacă există predispoziția necesară, atunci există și posibilitatea de a comite evaziune fiscală. Iar tentația crește dacă sistemul fiscal este precar sau dimpotrivă, excesiv de complex. În prezența unei multitudini

de detalii tehnice, metode și modele privind impozitarea, calcularea exactă a datoriei fiscale de către contribuabili sau de către organele fiscale poate fi îngreunată.

Fiscalitatea exagerată, dată de un număr foarte mare de obligații fiscale cu un cuantum ridicat, este o importantă cauză care duce la evaziune fiscală. Atunci când presiunea fiscală crește, o parte a economiei reale este împinsă înspre economia subterană și invers. Uneori, chiar în condițiile reglementării unor cote de impozitare relativ scăzute sau a unei presiuni fiscale sub media regiunii, povara fiscală poate fi resimțită extrem de apăsător dacă veniturile populației sunt reduse și foarte reduse.

O altă cauză cu implicații majore în comiterea infracțiunilor de evaziune fiscală este lipsa unui control fiscal bine organizat și dotat cu un personal priceput și corect. Lipsa de personal calificat și competent în identificarea evaziunii fiscale, combinată cu comportamentul etic îndoielnic și remunerația nesatisfăcătoare a agenților de control financiar poate provoca și duce la un fenomen care poate fi chiar mai dăunător, cunoscut sub numele de corupție. Colaborarea între contribuabilul evazionist și agentul fiscal corupt, în vederea protejării activităților frauduloase, devine extrem de periculoasă pentru sistemul fiscal, societate și încrederea în instituțiile statului.

(ii) Cauzele economice ale evaziunii fiscale pot face referire la situația economică și nivelul de dezvoltare al unei țări, precum și la bunăstarea cetățenilor aflați în postura de contribuabili.

Cu cât țările la care ne referim au o economie mai prosperă, un nivel de dezvoltare mai ridicat și instituții care funcționează corespunzător, cu atât înclinația spre evaziune fiscală este mai redusă. Aici și contribuabilii se bucură de un nivel de trai ridicat și acceptă mai ușor ideea de conformare fiscală, sunt buni platnici. În contrast, în țările mai puțin dezvoltate, nici bunăstarea personală nu este la un nivel ridicat sau cel puțin nu pentru majoritatea populației, și nici funcționarea instituțiilor statului nu este corespunzătoare, ceea ce incită la acte de evaziune fiscală.

Uneori, un factor economic mai relevant pentru comiterea evaziunii fiscale este situația economică și presiunea fiscală specifică unui sector anume de activitate și mai puțin cele aferente economiei de ansamblu. Dacă presiunea fiscală medie aferentă sectorului de care este interesat un anumit contribuabil, este relativ ridicată atunci contribuabilul poate alege să se sustragă acestei fiscalități. În acest sens, putem distinge două opțiuni: contribuabilul se sustrage de la plata datoriilor fiscale fie în totalitate, fie parțial, practicând evaziunea fiscală deși activitatea sa rămâne înregistrată în economia oficială.

Dintr-o altă perspectivă, criza economică poate deveni un factor economic determinant pentru evaziunea fiscală. Ea înrăutățește situația economică a tuturor categoriilor de contribuabili, iar diminuarea veniturilor sau insuficiența activelor în trezoreria companiilor conduce la neputința acestora în a face față obligațiilor fiscale

în perioade de criză economică. Într-un astfel de context, companiile ajung în incapacitate de plată a datoriilor fiscale și această cauză conduce printre altele la inițierea actelor de evaziune fiscală.

(iii) altă cauză a comportamentului evazionist este reprezentată de trăsăturile psihologice ale contribuabilului, atitudinea sa față de societatea din care face parte și de insuficiența educației sale fiscale.

Este specific condiției umane să tindă întotdeauna să plaseze interesele generale ale societății după interesele personale (Șaguna și Marin, 2020). Individul este înclinat să vadă impozitele mai mult ca o pierdere decât ca o contribuție la cheltuielile publice, iar abilitatea de a-și reduce deliberat obligația fiscală se consideră, în anumite grupuri, o dovadă a inteligenței. După cum știm cu toții, din cele mai vechi timpuri, contribuabilii au încercat să folosească cele mai ingenioase tehnici pentru a-și reduce obligațiile fiscale. Frauda fiscală este considerată ca fiind un test de pricepere, o abilitate pe care o dețin doar cei performanți și nu este văzută neapărat ca ceva greșit. Contribuabilul are mentalitatea de a nu plati niciodată dacă se poate, sau măcar cât mai puțin din taxe (Mașca și Botca, 2022).

Această înțelegere limitativă a situației este determinată și de o insuficiență a educației fiscale a contribuabilului. Educația fiscală ajută contribuabilii să privească impozitarea ca fiind o componentă esențială a vieții sociale și economice, totodată înțelegând și avantajele aduse fiindcă aceasta este un instrument protectiv prin intermediul căruia fiecare cetățean are sansa de a se dezvolta datorită politicilor pe care statul le implementează cu veniturile obținute.

O societate în care prevalează individualismul în detrimentul spiritului colectiv, este mai mult expusă practicilor evazioniste comparativ cu o societate în care indivizii se preocupă și de binele general alături de propriul interes. Acolo unde există moralitate fiscală sau civism fiscal, respectiv conștiința contribuabililor pentru a-și îndeplini obligațiile față de stat, tentația de a se angaja în fapte evazioniste este mult redusă. Dacă însă civismul fiscal este caracteristica unui grup restrâns al populației, iar restul eludează frecvent impozitele, apare un sentiment de frustrare în rândul contribuabililor onești care pe lângă povara fiscală obișnuită trebuie să suporte și o povară suplimentară ce poate să rezulte din neplata impozitelor datorate de grupurile evazioniste. Frustrarea poate fi ocazionată și de o gestionare ineficientă a resurselor publice din partea autorităților. Toate acestea, au potențialul de a amplifica fenomenul evazionist în loc să îl stârpească.

3.6.2.2. Formele evaziunii fiscale

În raport cu modalitatea de a acționa în vederea evitării obligațiilor fiscale putem identifica două dimensiuni distincte ale evaziunii fiscale: evaziunea fiscală legală și evaziunea fiscală ilicită.

A. Evaziunea fiscală legală

Este caracterizată de acțiunea contribuabilului de sustragere în fața legii fiscale, recurgând la o abordare neprevăzută a acesteia, însă totuși permisivă. Această formă de evaziune este posibilă datorită faptului că legea este incompletă sau superficială în reglementarea anumitor aspecte.

Practicanții acestui tip de evaziune fiscală apelează la strategii legale de evitare a taxelor și exploatând insuficientele legislației, le eludează în sens legal, ajungând să se sustragă de la plata taxelor în totalitate sau doar parțial. Acest comportament este posibil tocmai datorită unor neclarități sau inadvertențe în textul legii. În acest fel contribuabilii acționează la limita legalității, fară a li se putea macar reproșa ceva în acest sens, iar statul nu se poate proteja de astfel de practici decât printr-o legislație mai clară și precisă în care să nu existe posibilități de interpretare a textului legii. Din păcate, uneori chiar statul poate să incite la evaziune fiscală legală, lăsând în mod deliberat anumite lacune în lege. În aceste cazuri, sunt protejate anumite grupuri de interese care ar putea obține beneficii însemnate din exploatarea legii în folosul lor. Valorificarea unor „scăpări” legislative sau a unor prevederi exprese legate de posibilitatea reducerii sarcinii fiscale, devine o adevărată artă în domeniu, în aproape toate statele lumii. Pentru unii dintre contribuabili, apelul la evaziunea fiscală legală este un mod de a riposta în fața constrângerii și limitării drepturilor personale, dar și a presiunii fiscale excesive, aspecte pe care le asociază cu obligativitatea plății impozitelor. Mai departe, o legislație fiscală instabilă și tot mai complexă nu face decât să creeze noi oportunități de exploatare a insuficiențelor legii. În situația evaziunii fiscale legale, contribuabilul își dorește să se poziționeze într-un mod cât mai avantajos, astfel încât să poată beneficia cât mai mult de avantajele oferite de regulamentările fiscale existente. Iar dacă contribuabilii consideră că nu pot exploata ei înșiși, suficient de bine, legea fiscală, apelează la consultanță în domeniu, accesibilă mai ales celor cu venituri consistente care își permit achitarea acestor servicii. Și în acest fel, ajungem în zona optimizărilor fiscale care se intersectează cu sfera legală a actelor evazioniste.

Acest tip de evaziune fiscală poate fi numită și „evaziune fiscală la adăpostul legii”. Ea presupune utilizarea cu pricepere a legislației fiscale, interpretând-o într-un fel în care legiuitorul nu a anticipat, sau profitând de caracterul teritorial al legislațiilor fiscale naționale pentru a-și localiza activitățile, veniturile sau bunurile în alte țări cu fiscalitate mai relaxată (paradisuri fiscale) (Huart, 2016).

În viața de zi cu zi, situațiile de evaziune fiscală bazată pe interpretarea legii, sunt foarte variate și numeroase, având în vedere că inventivitatea și creativitatea contribuabililor crește odată cu sporirea sarcinilor fiscale.

Cele mai comune cazuri de evaziune în care se uzează de interpretarea favorabilă a legislatiei fiscale sunt:

(1) folosirea sistemului de amortizare pentru a reduce veniturile impozabile;
(2) investirea profitului în produse tehnologice pentru obținerea reducerilor de impozite;
(3) asocieri ai membrilor familiei cu scopuri economice pentru distribuirea veniturilor între ei și micșorarea obligațiilor fiscale;
(4) folosirea prevederilor legale permisive cu privire la donații, în scopul sustragerii de la impozitare;
(5) alegerea, acolo unde e posibil, a sistemului de impozitare la care să se raporteze contribuabilul, pentru a opta în favoarea aceluia care oferă mai multe facilități;
(6) deducerea din profitul impozabil a cheltuielilor de publicitate sau protocol, indiferent dacă acestea sunt sau nu realizate cu adevărat;
(7) interpretarea favorabilă a dispozițiilor legale care oferă facilități fiscale atractive pentru cheltuielile cu sprijinirea activitățiilor sociale și culturale;
(8) reorganizări ale firmelor pentru a beneficia de noi avantaje fiscale, de exemplu pentru firme noi înființate sau operând într-un anumit domeniu.

B. Evaziunea fiscală ilicită sau frauduloasă (Frauda fiscală)

În contrast cu cea legală, aceasta se realizează prin încălcarea flagrantă a legii, profitându-se de modul specific în care se face impozitarea. În acest caz, contribuabilul încalcă voit prescripția legală cu scopul de a se sustrage de la plata impozitelor, taxelor și contribuțiilor datorate statului.

Frauda fiscală constituie o violare a legislației fiscale și depinde de modalitățile de evaluare a materiei impozabile, dar și cele de încasare a impozitelor, și nu în ultimul rând de probabilitatea de a fi supuși controalelor fiscale (Huart, 2016). În forma sa cea mai simplă, evaziunea fiscală ilicită poate consta în omisiunea voluntară a unui element care intră în baza de calcul a veniturilor fiscale (venituri dintr-o sursă specifică sau venituri incidentale). Într-o abordare mai complexă, contribuabilii apelează la strategii frauduloase menite să dezorienteze organele fiscale și să le pună în imposibilitatea de a descoperi frauda. Ei pot apela la documente false, domiciliu fictiv, vânzarea fără factură, înregistrarea efectuării unor operațiuni fictive, etc.

Evaziunea fiscală frauduloasă constă în disimularea obiectului impozabil, în subevaluarea cuantumului materiei impozitabile sau folosirea altor căi de sustragere de la plata impozitului datorat, toate realizate prin încălcarea dispozițiilor legale. Ideea de fraudă fiscală acoperă atât fraudarea intenționată, cât și nerespectarea neintenționată a legii, care poate fi cauzată de erori de calcul sau înțelegerea necorespunzătoare a legilor fiscale. Un anumit contribuabil poate să se sustragă în mod intenționat de la plata unora dintre obligațiile sale, în timp ce în mod neintenționat să nu se conformeze în alte aspecte. Nerespectarea legii fiscale cu intenție, cu scopul reducerii sau anulării impozitului de plată, necesită un nivel minim de înțelegere a sistemului fiscal. Așadar, putem presupune că, cu cât înțelegerea sistemului fiscal este mai profundă, cu atât

este mai mare capacitatea cuiva de a înșela sistemul. Evaziunea fiscală frauduloasă este mult mai frecventă decât evaziunea licită.

În realitate, este destul de dificil să delimităm evaziunea fiscală licită de cea ilicită, deoarece nu există o diferență netă între cele două. Într-o primă etapă, contribuabilii identifică și încearcă să profite de lacunele legale pentru ca mai apoi să devină capabili și dornici de a obține și mai multe beneficii prin fraudare. Iar schimbarea comportamentului de la unul legal la unul fraudulent se face extrem de facil, poate inobservabil și chiar fără înțelegerea imediată a implicațiilor legale.

3.6.2.3. Amploarea fenomenului evazionist

Aprecierea dimensiunii evaziunii fiscale se dovedește greu de realizat, fiind vorba tocmai de activități care nu sunt declarate, deci scapă unei evaluări obișnuite. Evaluările pe baza rezultatelor controalelor fiscale poate constitui un reper, însă acestea nu oferă nici pe departe o imagine fidelă asupra tuturor activităților care ies de sub incidența taxării. Multe dintre activitățile de fraudare rămân neidentificate și nesancționate, prin urmare aprecierea dimensiunii lor reale este imposibil de înfăptuit.

Dacă determinarea nivelului evaziunii fiscale este practic o misiune imposibilă, mai facilă este aprecierea dimensiunii economiei subterane a cărei principală componentă este dată de fenomenul evazionist.

Economia subterană este văzută ca fiind sectorul neoficial al economiei, atunci când anumite activități sunt efectuate și veniturile din aceste activități sunt generate evitând reglementările guvernamentale sau obligațiile de plată a impozitelor. Economia subterană este cunoscută sub diferite apelative precum economia ascunsă, economia gri, economia neagră, economia lipsă, economia în bani gheață sau economia informală. În esență, ea reunește totalitatea ectivităților economice care sunt ascunse de autoritățile publice din diverse motive (evitarea plății taxelor, a birocrației, sau a instituțiilor legale și politice). Cea mai mare parte a economiei subterane este atribuită evaziunii fiscale.

Evaluarea dimensiunii economiei subterane este posibilă fie prin apelul la modele specifice precum în Medina și Schneider (2019), fie prin inițierea unor anchete sociale precum în Elgin et al (2019). Economia subterană și evaziunea fiscală în special, se produce atât în plan național cât și internațional. Evaluarea evaziunii fiscale internaționale realizată de către persoane fizice prezintă un interes aparte în UE, căci acest tip de activitate scapă cu ușurință supravegherii autorităților naționale. În acest scop, Uniunea Europeană a introdus un set de reguli care impune statelor membre să furnizeze autorităților fiscale datele colectate în temeiul legislației privind spălarea banilor. Un loc aparte în realizarea evaziunii fiscale internaționale îl dețin paradisurile fiscale. Acestea reprezintă căi de sustragere de la impozitare a veniturilor sub forma unei fraude legale, sunt teritorii care se disting prin impozite reduse sau inexistente, protecție prin secretul bancar, lipsa controlului asupra monedei.

Pentru aprecierea **dimensiunii economiei subterane la nivel național**, Medina și Schneider (2019) folosesc o abordare bazată pe identificarea cauzelor multiple ale fenomenului cuantificate printr-un set de indicatori (MIMIC approach – multiple indicators multiple causes). Un set de cauze (talia sectorului public, birocrația, rata șomajului, PIB pe cap de locuitor, deschiderea în fața comerțului exterior) și efecte (cererea de monedă, rata de participare pe piața muncii, creșterea PIB pe cap de locuitor) sunt luate în considerare în vederea estimării dimensiunii economiei subterane. **Dimensiunea trans-națională a economiei subterane** poate fi apreciată prin evaluarea evaziunii fiscale internaționale realizată de către indivizi (persoane fizice) cu sprijinul centrelor financiare internaționale. Metodologia folosită în acest scop, descrisă de Vellutini et al (2019) implică estimarea dimensiunii globale a averilor offshore, urmată de repartizarea valorii globale pe țări de origine a proprietarilor acestor averi și pe centre financiare internaționale, pentru a încheia cu estimarea evaziunii fiscale internaționale realizată de către cetățenii fiecărui stat membru al UE. Evaziunea fiscală internațională este apreciată în termeni agregați, dar și pe componente: (i) evaziunea fiscală aferentă venitului din capital obținut din deținerile offshore; (ii) evaziunea fiscală asociată averilor deținute în străinătate; (iii) evaziunea fiscală corespunzând venitului original transferat peste hotare și nedeclarat.

Unde se plasează România în comparație cu alte state europene din perspectiva dimensiunii economiei subterane? România, alături de Bulgaria, sunt „campioane” la acest capitol, economia informală în interiorul țării ajungând la aproape 30% din PIB. O situație comparativă a câtorva state europene, cu nivel de dezvoltare diferit, completată cu dimensiunea temporală a fenomenului, este reprezentată în tabelul de mai jos.

Tabelul 32. ***Economia subterană în zece țări europene, 1995- 2017***

Stat/An	*1995*	*1996*	*1997*	*1998*	*1999*	*2000*	*2001*	*2002*	*2003*	*2004*	*2005*	*2006*
Bulgaria	32,6	32,8	30,7	34,8	34,5	35,3	34,7	34,0	34,1	32,1	30,8	29,6
Cehia	16,9	16,4	16,8	16,1	16,7	16,8	16,2	17,0	17,2	15,9	15,1	14,3
Danemarca	14,3	14,6	14,3	14,6	14,6	14,6	14,5	14,6	13,9	13,2	12,6	11,8
Germania	12,5	13,0	12,9	12,7	12,8	12,9	12,7	12,8	12,2	11,2	10,9	10,0
Ungaria	27,2	16,3	26,3	25,5	25,7	25,1	25,1	24,5	24,2	22,6	22,3	21,5
Austria	8,7	8,8	8,9	8,8	9,0	8,8	8,6	8,4	8,0	7,6	7,6	7,3
Polonia	27,7	27,0	26,9	25,9	26,6	26,2	26,4	26,1	25,9	25,3	24,6	24,0
Romania	30,3	29,6	30,2	30,1	33,5	34,4	33,0	32,5	32,7	30,7	31,0	29,7
Slovenia	25,0	24,5	24,8	23,6	24,7	25,2	25,6	25,0	24,2	23,1	22,9	21,8
Slovacia	17,8	18,8	17,7	18,3	17,5	17,6	17,3	17,3	16,7	15,3	14,9	14,4

Stat/An	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Bulgaria	26,6	25,5	26,4	26,2	24,4	24,5	24,8	24,2	24,9	24,0	22,9
Cehia	13,0	12,1	13,8	13,5	12,4	12,5	12,7	12,1	12,2	12,3	11,7
Danemarca	11,2	10,9	13,3	13,0	12,0	12,4	11,9	11,1	12,0	12,1	11,7
Germania	8,9	8,7	11,0	10,6	9,5	9,9	9,9	9,2	10,2	10,7	10,4
Ungaria	19,7	18,9	21,2	20,7	19,7	20,4	19,9	19,8	20,8	20,5	19,8
Austria	6,4	6,4	7,8	7,6	6,9	7,0	7,0	6,6	7,3	7,4	7,1
Polonia	22,5	20,9	22,3	21,5	20,0	20,3	19,9	19,4	20,2	20,4	19,9
România	27,1	25,5	27,4	26,5	24,4	25,1	23,7	23,2	23,7	23,8	23,0
Slovenia	19,2	18,3	21,3	21,9	20,9	21,7	20,8	19,7	20,7	20,2	19,0
Slovacia	13,2	12,6	14,3	13,9	12,9	13,1	12,9	12,9	13,6	13,2	13,1

Sursa: Medina și Schneider (2019)

Notă: datele reprezintă ponderi în PIB

Având datele preluate din studiul lui Medina și Schneider, vom dezvolta un al doilea tabel pentru a determina media economiei subterane pe parcursul acestor ani, la fel și valoarea mediană, minimă și maximă pentru fiecare stat (Mașca și Pitea, 2021).

Tabelul 33. ***Mediile economiei subterane, valoriile mediane, minime și maxime, în țări UE***

Țara	Media	Median	Valoarea minimă	Valoarea maximă
Bulgaria	29,1	29,6	22,9	35,3
Cehia	14,5	14,3	11,7	17,2
Danemarca	13,0	13,0	10,9	14,6
Germania	11,1	10,9	8,7	13,0
Ungaria	22,1	21,2	16,3	27,2
Austria	7,7	7,6	6,4	9,0
Polonia	23,5	24	19,4	27,7
România	28,3	29,6	23,0	34,4
Slovenia	22,4	21,9	18,3	25,6
Slovacia	15,2	14,4	12,6	18,8

Sursa: prelucrări după Medina și Schneider (2019)

Notă: datele reprezintă ponderi în PIB

Reprezentarea grafică a acestor date, în figura de mai jos, ne permite să observăm faptul că Bulgaria înregistrează cea mai mare medie a economiei subterane, în

timp ce Austria o prezintă pe cea mai mica. Din start, putem considera Austria, statul cu cele mai mici valori din perspectiva economiei subterane, urmată în ordine crescătoare de Germania, Danemarca, Cehia, Slovacia, Slovenia, România și în ulimul rând, Bulgaria cu cele mai mari valori. Valorile minime pot coborî sub 7% din PIB, precum în Austria, dar pot depăși chiar și 35% din PIB precum în Bulgaria, ceea ce indică o profundă heterogeneitate în cadrul UE, în termeni de apel la economia informală.

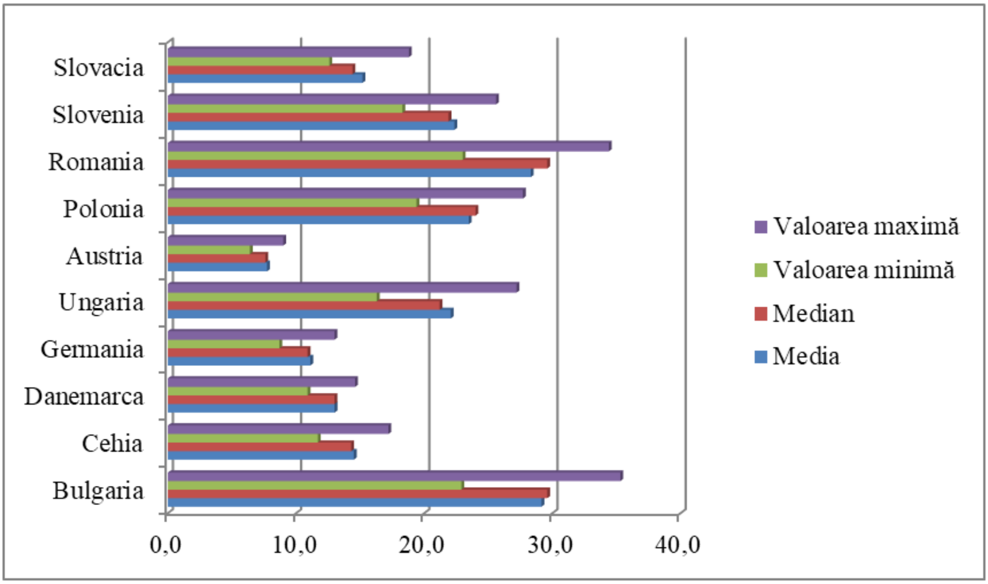


Figura 20. ***Mărimea economiei subterane în țări ale UE, între anii 1995 și 2017***

Sursa: prelucrări după Medina și Schneider (2019)

Notă: datele reprezintă ponderi în PIB

CE PĂRERE AI?
Există o legătură între nivelul de dezvoltare și presiunea fiscală a unui stat, pe de o parte, și dimensiunea economiei subterane în acel stat pe de altă parte?

Ce a adus nou criza pandemică în sfera economiei subterane? Pandemia a determinat închiderea temporară sau restricționarea multor afaceri în întreaga lume. Acest lucru a dus la scăderea veniturilor și a profiturilor în sectorul privat, ceea ce, în mod inevitabil, a avut un impact asupra veniturilor fiscale. În timp ce guvernele s-au concentrat pe acordarea de sprijin financiar și stimulente pentru a susține afacerile afectate, s-a observat o creștere a riscului de evaziune fiscală. Anul 2020, cel mai afectat de criza sanitară COVID-19, a înregistrat cea mai mare valoare a evaziunii

fiscale în UE, urmat îndeaproape de 2021 și 2022. Aceste evoluții contrastează cu anul 2019, pe parcursul căruia au existat cele mai mici valori ale evaziunii fiscale în țările UE. În 2020 se observă o creștere puternică a economiei subterane de la 16,89% (în 2019) la 18,67% (în 2020); adică 1,78 puncte procentuale sau o creștere de 10,55% de la an la an - cea mai semnificativă creștere din ultimii 20 de ani pentru o cifră medie (Schneider și Asllani, 2022). Principalul motiv pentru această creștere poate fi atribuit pandemiei de coronavirus la nivel mondial și recesiunii severe ulterioare. Criza COVID-19 a avut un impact semnificativ asupra economiei statelor europene. Pe lângă efectele devastatoare asupra sănătății, pandemia a atras schimbări și în ceea ce privește evaziunea fiscală. Criza generată de pandemie a impus restricții și schimbări semnificative în viața economică și socială a oamenilor, totodată influențând modul în care se realizează evaziunea fiscală în Europa, mai exact în modelele de evaziune fiscală. De exemplu, o creștere semnificativă a comerțului online a dus la apariția unor noi metode de fraudă fiscală, cum ar fi sub-raportarea veniturilor obținute din vânzări. Pe de altă parte, criza COVID-19 a determinat guvernele să-și intensifice eforturile de combatere a evaziunii fiscale investind în tehnologii și metode inovatoare pentru a detecta și combate evaziunea fiscală. În comparație cu crizele financiare anterioare, criza legată de pandemia de COVID-19 a adus provocări economice mai mari, datorită acoperirii globale. În timp ce pandemia de COVID-19 a pus probleme economice țărilor din întreaga lume, impactul asupra evaziunii fiscale nu a fost unul uniform, deoarece unele țări se aflau deja în dificultăți financiare înainte de pandemie (Ariff et al, 2023).

VREI SĂ AFLI MAI MULT?
Urmărește modificările care au intervenit la nivelul economiei informale în România și alte state europene, în perioada crizei COVID, dar și în perioada pre și post-COVID (sursa datelor: Schneider și Asllani, 2022).

Cine sunt fraudatorii și care sunt factorii care explică fenomenul evaziunii fiscale în România? Combaterea evaziunii fiscale ca și cauză primară a veniturilor bugetare insuficiente, deși figurează printre prioritățile guvernamentale asumate, se dovedește un proces extrem de anevoios. Fiscul este neputincios în fața economiei subterane în România, plasată în „fruntea” clasamentelor cu o valoare de 29% din PIB, în vreme ce media în UE este de 17,3% din PIB. Mai mult, contextul și măsurile luate în perioada COVID au alimentat economia subterană, aceasta crescând semnificativ în această perioadă. „Vânate” sunt mai ales marile companii ca potențiale evazioniste, și mai puțin micii contribuabili. Studii recente (Huynh și Nguyen, 2020) arată însă că micile companii și indivizii cu venituri mici sunt cei mai importanți beneficiari ai economiei subterane, veniturile lor crescând într-o măsură mai mare

decât cele ale marilor companii sau indivizilor bogați, ca urmare a angajării în economia informală. Categoriile mai puțin favorizate apelează la economia subterană pentru că acolo găsesc oportunități pe care nu le găsesc în economia formală. Mai mult, dacă ne uităm la rezultatele cercetării aparținând lui Schneider și Asllani (2022), putem identifica cei mai importanți determinanți ai evaziunii fiscale în România: (i) numărul de liber-profesioniști, (ii) impozitele indirecte, (iii) nivelul scăzut de moralitate fiscală, și (iv) rata șomajului.

(i) Numărul liberilor profesioniști (persoane fizice autorizate) explică în România aproape 40% din economia subterană, căci această categorie scapă evidenței riguroase a fiscului cum e cazul taxării veniturilor din muncă unde operează stopajul la sursă. Aproape 15% dintre persoanele active în România sunt liberi profesioniști, ceea ce ne plasează la nivelul mediei în UE[28]. De ce aleg indivizii soluția de a fi PFA versus salariat? Argumentele se referă cel mai adesea la calitatea bunurilor publice inclusiv a sistemelor de sănătate și protecție socială pe care o consideră îndoielnică. Aceste persoane simt că nu se pot baza pe sprijinul statului și prin urmare aleg soluția contribuțiilor (către stat) și beneficiilor (de la stat) reduse. În consecință, a convinge acest segment al populației oferind servicii publice adecvate și eficiență în gestionarea banilor publici, ar trebui să fie o prioritate absolută. Coerciția în plata taxelor nu mai e suficientă, e nevoie de mai mult decât atât.

(ii) În al doilea rând, impozitele indirecte explică aproape 25% din economia subterană în România, conform lui F. Schneider. Rata implicită de taxare a consumului este în jurul valorii de 15% (EC, 2022a), mai mult decât cea asupra capitalului (10%), ceea ce are ca efect, după cum vedem, și o contribuție mai mare a impozitelor pe consum (în special TVA) la economia subterană. Încă un argument pentru a nu crește excesiv taxarea capitalurilor. Problema decalajului de TVA (TVA gap), expresie a evaziunii fiscale în sfera TVA, este una acută în România și o atenție specială trebuie dedicată acestui aspect. România înregistrează cea mai mare valoare a decalajului de TVA în UE. Se încasează la bugetul de stat cu 35% mai puține resurse din TVA decât cifrele așteptate (EC, 2022b).

(iii) În al treilea rând, gradul de moralitate fiscală, în strânsă legătură cu nivelul de conformare fiscală, explică 14% din economia subterană în România. Acest lucru sugerează o nevoie și mai acută de a investi bani publici în educația financiară și fiscală a cetățenilor, dar și de a identifica trăsăturile culturale și sociale care pot deveni pârghii pentru a obține un nivel de conformare mai ridicat. O analiză

[28] Date oferite de International Labour Organization

proprie recentă (Mașca și Chiș, 2023) ne arată că în UE, trăsături culturale precum atitudinea față de incertitudine, distribuția puterii în societate, nivelul de indulgență și orientarea pe termen-lung (dimensiuni descrise în Hofstede, 2011), toate influențează gradul de conformare fiscală.

(iv) În fine, rata șomajului este responsabilă pentru aproximativ 13% din economia subterană în România, ceea ce transformă într-o prioritate nevoia de a identifica așteptările capitalului uman și a le oferi în spațiul economiei formale ceea ce au nevoie, așa încât să crească ponderea acesteia în detrimentul economiei informale.

Acestea credem că ar trebui să fie prioritățile în sfera consolidării pe termen lung a finanțelor publice în România. În contrast, nu credem că soluțiile compensatorii de tipul suprataxării marilor companii pot aduce ceva bun în cadrul fiscal românesc. Din perspectivă teoretică (Stiglitz, 2000), aceste încercări de compensare și ignorarea problemelor reale, nu sunt decât o dovadă a eșecului statului care nu reușește să anticipeze toate consecințele ce rezultă de aici și în loc să genereze eficiență superioară în piață, produce exact efectul opus la care se adaugă o serie de inechități (Mașca, 2023).

Bibliografie

Afonso A., Schuknecht L.și Tanzi V. (2003), *Public Sector Efficiency: An International Comparison*, European Central Bank WP 242/2003

Afonso A., Schuknecht L.și Tanzi V. (2008), *Income Distribution Determinants and Public Spending Efficiency*, European Central Bank WP 861/2008

Aggarwal V. K. (2009), *Misusing Government Intervention in the Financial Crisis*, Frost & Sullivan Market Insight, 28 Aug. 2009

Ariff, Akmalia, et al. (2023), *Financial distress and tax avoidance: the moderating effect of the COVID-19 pandemic,* Asian Journal of Accounting Research 8.3 (2023): 279-292.

Barrell R., Fic T., Liadze I. (2009), *Fiscal Policy Effectiveness in the Banking Crisis*, National Institute Economic Review, vol. 207, no 1, p. 43-50

Blackwell R. (2008), *Analysts Suggest Federal Govt's Intervention In Financials May Be Difficult to Unwind*, Credit Union Journal, 27 oct., p.13

Breitenfellner și Wagner (2009), *Government Intervention in Response to the Subprime Financial Crisis: The Good into the Pot, the Bad into the Crop,* working paper series available at SSRN: http://ssrn.com/abstract=1334804

Bucur I. (2008), *The State – between Crisis and Reform*, Theoretical and Applied Economics no 9/2008

Burlacu M. (2004), *Bilanțul și analiza pe bază de bilanț la instituțiile publice*, Teza de doctorat, cap1. Statul si rolul său în economie

Buti M. și van den Noord P. (2009), *The EURO: Past successes and New Challenges,* National Institute Economic Review, vol. 208, no. 1, p. 68-85

Cable V. (2008), *The rise of economic nationalism*, New Statesman, 20 Oct 2008

Chandan S. (2009), *A Revival of Interventionism*, RetailTRAFFIC, 1 may 2009

Communier J.-M. (1997), *Finances publiques: le budget de l'Etat,* Presses Universitaires de France, Paris, 1997

Deruel F., Buisson J. (2001), *Finances publiques – Budget et pouvoir financier*, Ed. Dalloz, 2001

Devine J., (1985), *State and State Expenditure: Determinants of Social Investment and Social Consumption. Spending in the Postwar United States,* American Sociological Review, Vol. 50 no. 2, p. 150-165

Ecalle Francois (2005), *Maitriser les finances publiques! Pourquoi, comment?*, Economica, Paris, 2005

Elgin C, Kose A, Ohnsorge F, Yu S. (2019), *Shades of grey: measuring the informal economy business cycles,* Seventh IMF Statistical Forum 2019. ~/media/Files/Conferences/2019/7th-statistics-forum/session-ii-yu. Ashx

European Commission (2002), *Public Finances in EMU 2002,* European Economy

European Commission (2004), *Public Finances in EMU 2004,* European Economy

European Commission (2008), *Public Finances in EMU 2008,* European Economy

European Commission (2009), *Public Finances in EMU 2009,* European Economy

European Commission (2013), *Government Finance Statistics*, Summary Tables 1/2013, Data 1997-2012, Eurostat Statistical Books

European Commission (2022a), *Taxation and Customs Union,* Taxation Trends in the European Union, 2022

European Commission (2022b), *Taxation and Customs Union*, VAT Gap Report, 2022

Forgeot G., Starzec C. (2003), *L'impact redistributif des impots indirects en France*, Revue de l'Institut de l'Economie Publique, No. 13

Hoanță N. (2000), *Economie și finanțe publice*, Ed. Polirom, Iași

Hofstede (2011), *Dimensionalizing Cultures: The Hofstede Model in Context,* Online Read. Psychol. Cult., vol. 2, no. 1, Dec. 2011, doi: 10.9707/2307-0919.1014.

Holland D. et al., (2009), *THE WORLD ECONOMY: Destocking in the Euro Area*, National Institute Economic Review, vol. 208 no 1, p. 26-38

Huart F. (2012), *Economie des finances publiques,* Dunod, Paris, 2012

Huart F. (2016), Economie des finances publiques, 2[e] edition, Dunod, 2016

Huynh C.M. and T.L. Nguyen (2020), *Shadow economy and income inequality: new empirical evidence from Asian developing countries,* J. Asia Pac. Econ., vol. 25, no. 1, pp. 175–192, Jan. 2020, doi: 10.1080/13547860.2019.1643196.

Ignaț și Gorincu, (1996), *Rolul statului în țările aflate în procesul tranziției de la economia planificată centralizat la economia de piață,* Economia de Piață de la A la Z, vol 1, no 5:9,10;

Isărescu, (2009), *Criza financiară internațională și provocări pentru politica monetară din România,* Disertație susținută cu ocazia decernării titlului de Doctor Honoris Causa al Universității Babeș-Bolyai, Cluj-Napoca

Joumard, Isabelle, Mauro Pisu and Debbie Bloch (2012), *Tackling income inequality: The role of taxes and transfers*, OECD Journal: Economic Studies, Vol. 2012/1.

Laffer, Arthur B. (2004), *The Laffer curve: Past, present, and future*. Backgrounder 1765.1 (2004): 1-16.

Laure M. (1993), *Science fiscale,* Presses Universitaires de France, Paris, 1993

Leach J. (2004), *A Course in Public Economics,* Cambridge University Press, 2004

Masca Simona-Gabriela, Vaidean Viorela-Ligia, Golgut Andreea, (2011a), *The State and the Economy - Theoretical Aspects and Empirical Evidence for the EU*, Theoretical and Applied Economics, 2011, P.17-44

Masca Simona-Gabriela, Vaidean Viorela-Ligia, Golgut Andreea, (2011b) *Determinants of State Intervention: Evidence for the EU*, Transylvanian Review Of Administrative Science , 33 E/June/2011, 2011, P.150 – 169.

Masca Simona Gabriela, and Andrada Iulia Botca (2022), *Tax Evasion-measures and empirical evidence,* Available at SSRN 4155938 (2022).

Masca Simona Gabriela, and Carla Pitea (2021), *Tax Evasion within European Union-Trends and Determinants,* Available at SSRN 4153727 (2021).

Masca Simona-Gabriela, and Diana-Maria Chis (2023), *Distributional implications of informal economy in the EU countries: Accounting for the spread of tax evasion benefits and cultural characteristics,* Socio-Economic Planning Sciences 87 (2023): 101601.

Masca Simona-Gabriela, Simona Nistor, and Viorela Ligia Vaidean (2019), *Do government arrangements matter for CEE countries' growth? A two-piece puzzle perspective, Applied Economics Letters* 26.19 (2019): 1612-1626.

Masca,Simona-Gabriela (2014), *Efficiency of public expenditure: Review and preliminary results for Romania*, International Journal of Academic Research in Business and Social Sciences 4.8 (2014): 326.

Mașca S. (2023), *Suprataxarea marilor companii în România – o initiativă rațională?*, Curierul Fiscal nr 2/2023

Mașca Simona-Gabriela (2008), *O politică bugetară agresivă?,* Revista de Studii si Cercetari Economice Virgil Madgearu nr 2, ALMA MATER, CLUJ-NAPOCA

Medina L, Schneider F.G. (2019), *Shedding light on the shadow economy: a global database and the interaction with the official one,* SSRN Electron J 2019. https://doi.org/10.2139/ssrn.3502028.

Mitrică E. (2006), *Politica fiscală a României în perspectiva aderării la Uniunea Europeană*, Economie teoretică și aplicată nr. 3/2006

Mutașcu M.I. (2005), *Finanțe Publice,* ArtPress, Timișoara, 2005

Nechița V. (1995), *Statul în tranziție și tranziția în stat,* Economia de piață de la A la Z, vol 1, no 2:3-9

OECD (2020), *Shaping government interventions for a faster and more resilient economic recovery*, Tackling CORONAVIRUS (COVID-19): Contributing to a global effort, 8 june 2020

Popescu Gh. (2000), *Evoluția gândirii economice,* Ed. George Barițiu, Cluj-Napoca, 2000

Popescu L. (2002), *Management instituțional și administrativ*, Ed. Academica, 2002

Rodrik (1998), *Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?,* The Journal of political Economy, vol. 106, no 5, p. 997-1032

Rosen H.and Gayer T. (2010), *Public Finance,* ninth edition, McGraw-Hill Education, 2010

Schneider, Friedrich, and Alban Asllani (2022), *Taxation of the Informal Economy in the EU*, European Parllament, Subcommittee on tax matters (FISC) (2022).

Smith A. (1904), *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Methuen&Co, Ltd, London

Spengler J. (1949), *Laissez Faire and Intervention: A Potential Source of Historical Error,* The Journal of Political Economy, vol. 57 no. 5, p. 438-441

Stiglitz J.E. (2000), *Economics of the Public Sector*, W.W. Norton & Company, 2000

Șaguna D.D., A.A. Marin (2020), *Evaziunea fiscală. Prevenire și combatere*, Universul juridic, București, 2020.

Tulai C.(2003), *Finanțele publice și fiscalitatea,* Ed. Casa Cărții de Știință, Cluj-Napoca, 2003

Văcărel I. (2002), *Finanțe publice,* Ed. Didactică și Pedagogică, București

Văcărel I. et al. (2007), *Finanțe Publice,* Ediția a VI-a, Editura Didactică și Pedagogică, 2007

Vellutini C, Casamatta G, Bousquet L, Poniatowski G. (2019), *Estimating international tax evasion by individuals*. In: Taxation papers working paper no 76, European commission. Publications Office of the European Union; 2019.

Verschoor C. (2009), *Can Government Manage More Ethically Than Capitalism?,* Strategic Finance, 1 oct., 2009

Wolfram G. (2008), *Econ 101: The Financial Crisis and Danger of Government Intervention*, Human Events, 10 oct. 2008

*** World Bank data – Worldwide Governance Indicators, Doing Business, Education Statistics, World Development Indicators, Health, Nutrition and Population Statistics

*** Corruption perceptions index, Transparency International data

*** Eurostat data

*** UNCTAD data

*** OCDE data



După mai mult de două decenii de activitate didactică și de cercetare în sfera Finanțelor Publice și mai larg, al Economiei Publice, am hotărât să aștern pe hârtie cele mai însemnate idei care formează azi concepția și abordarea mea personală a unui domeniu care incită mereu la dezbateri. Scrierea acestei cărți interactive a fost asemeni unei călătorii, cu mai multe popasuri încununate de binevenite momente de reflecție, care au contribuit și ele la ceea ce se află azi în fața dumneavoastră.

Dedic această carte părinților mei, Cornelia și Nicolae

Autoarea

ISBN: 978-606-37-1252-4